



Especialidad

Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa

Módulo 1

Bases del Constitucionalismo y Sistema
Parlamentario Mexicano

Unidad 2

Teoría del parlamentarismo mexicano



Presentación y bienvenida

Bienvenidas y bienvenidos a la unidad 2 *Teoría del parlamentarismo mexicano*. Aquí ustedes podrán analizar más a fondo qué es el Parlamento, sus fundamentos teóricos, el lugar que ocupa en la organización política, la naturaleza jurídica de las normas parlamentarias y los principios del derecho parlamentario.

En este espacio veremos que la etapa moderna de los parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y, especialmente, a partir de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, que ante sí deviene la representación de la nación. En síntesis, el Parlamento hoy, responde, por tanto, a dos exigencias sociales, Una es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás.

Actualmente, se entiende por representación el acto mediante el cual un representante -gobernante o legislador- actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados.

En suma, los modernos fundamentos teóricos del parlamentarismo los encontramos en las ideas de democracia, gobierno del pueblo, identificación del poder y representación mediante elecciones limpias y respetadas. El Parlamento no será nada si sus integrantes no son electos efectivamente por el sufragio de sus conciudadanos.

Lo propio de un verdadero sistema de división de poderes es que los órganos que ejercen cada una de las funciones, son independientes entre sí. En la fórmula de Montesquieu y de Locke, la división de poderes implica necesariamente autonomía, libertad, independencia. Debido a ello, el lugar del Parlamento es un lugar privilegiado la conformación del Estado. De alguna, manera se le considera el



principal de los poderes, el vinculado más directamente con la nación o con pueblo y el que dispone de más facultades autónomas de decisión, que los otros dos, en el ejercicio de sus funciones, tienen que someter, a los dictados de la ley.

Respecto de este primer grupo de normas del derecho parlamentario, se integran a la parte orgánica de la Constitución y que, según el contenido específico de cada una de ellas, pueden ser sustantivas, si confieren facultades y funciones, o adjetivas o procesales si se ocupan de regular formas y procedimientos para el cumplimiento de esas funciones.

Pero no son las normas constitucionales las únicas que organizan y regulan la actividad; por debajo de esa misma jerarquía de normas se encuentran otras, que en México son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por debajo de ésta, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



Índice

| | |
|---|----|
| Objetivo general | 6 |
| Objetivo particular | 6 |
| Tema 1. Fundamento teórico del parlamentarismo | 7 |
| Tema 2. Teoría de la democracia y de la representación | 10 |
| a) La democracia | 11 |
| b) La representación | 13 |
| c) La democracia representativa | 15 |
| Tema 3. Lugar del parlamento en la organización política | 16 |
| Tema 4. Parlamentarismo y presidencialismo | 18 |
| a) Parlamentarismo | 19 |
| b) Presidencialismo | 21 |
| Tema 5. Naturaleza jurídica de las normas parlamentarias | 22 |
| a) Normas que confieren competencias normativas | 24 |
| b) Normas que disciplinan el ejercicio de una competencia normativa | 24 |
| c) Normas que circunscriben el objeto de una competencia | 25 |
| d) Normas que limitan el contenido de una competencia | 25 |
| Tema 6. Principios del derecho parlamentario | 26 |
| Recursos pedagógicos | 29 |
| Bibliografía | 30 |
| Conclusiones | 31 |
| Glosario | 32 |



Objetivo general

- Distinguir conceptualmente los antecedentes y marco referencial del parlamentarismo y el Derecho parlamentario.

Objetivo particular

- Ofrecer un panorama general del parlamentarismo y los sistemas parlamentarios, sus ventajas y desventajas frente a los sistemas presidenciales y los híbridos que existen entre ambos.
- Ubicar al parlamentarismo como un elemento imprescindible de un Estado liberal y democrático de Derecho.
- Identificar cuál es la materia, el objeto, las funciones y las fuentes del Derecho parlamentario.



Unidad 2: Teoría del parlamentarismo mexicano

Tema 1. Fundamento teórico del parlamentarismo

En una de sus acepciones, parlamento equivale a discurso, "razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta"; hablar es hablar y parlamento es lo que se habla, o bien, el lugar en el que se habla. Así, resulta evidente el parentesco conceptual del parlamentarismo con la palabra humana, que a su vez es la expresión propia de la razón.

La etapa moderna de los parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y, especialmente, a partir de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, que ante sí deviene la representación de la nación.

El Parlamento hoy, responde, por tanto, a dos exigencias sociales, una es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con lo demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento.

La segunda exigencia, de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de la reunión física de todos los interesados los asuntos comunes. Esto es, debido al crecimiento de la población y la magnitud actual de las sociedades políticas, la reunión de los representantes de todos ha venido sustituir la reunión de todos.

Ambos principios, la necesidad de deliberar, de discutir y, por tanto, de hablar y de escuchar, y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento.



Por su parte, el concepto de *parlamentarismo* alude a una forma de gobierno en que los gobiernos son designados, apoyados y en su caso destituidos por el voto del Parlamento.

No todo régimen en el que existe un parlamento es parlamentario. Esto depende de la existencia de ciertas características estructurales que serán reseñadas en secciones siguientes de este comentario. Asimismo, como señala Sartori, la palabra *parlamentarismo* no designa un solo sistema. El funcionamiento real de las formas de gobierno que llamamos parlamentarios es muy diferente y variado. Incluye, por lo menos, tres variedades principales:

Esquema 1. Variedades de gobierno parlamentario



Fuente: Elaboración propia a partir de Sartori, G. (2011). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

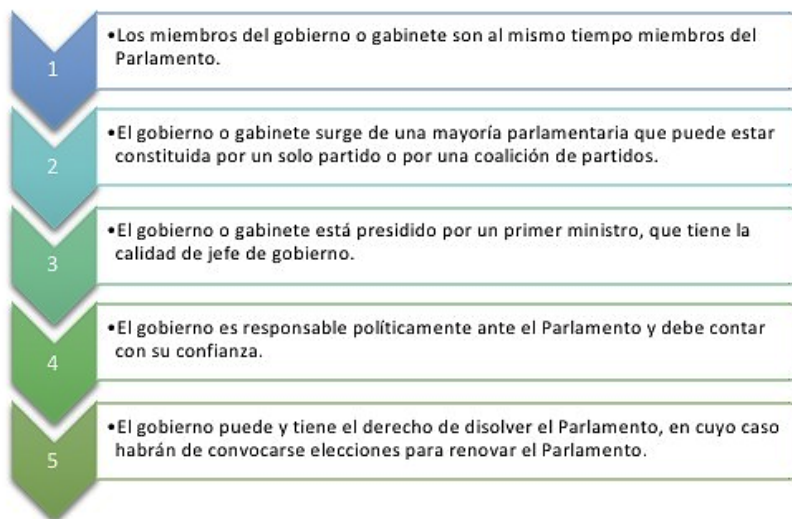
La forma clásica de la forma de gobierno parlamentario surgió en Gran Bretaña; a raíz de un proceso de adaptación de las instituciones monárquicas a las demandas de mayor participación popular en los asuntos gubernamentales. Con la llamada *Glorious Revolution* (1688), las prerrogativas reales fueron eliminadas y tomaron forma los principios básicos del gobierno parlamentario: el gobierno del rey, o sea el gabinete, necesita el apoyo de la mayoría del parlamento o, por lo menos, de la Cámara de los Comunes; y la responsabilidad política del gabinete frente al Parlamento se asegura de mejor manera cuando sus miembros son simultáneamente miembros del Parlamento.



El modelo parlamentario de la Gran Bretaña ha sido adoptado con posterioridad por una gran cantidad de países, ya sea bajo la forma de monarquías constitucionales o repúblicas. En la actualidad, podría decirse que los regímenes de corte parlamentario conservan en lo general ciertas características comunes, pero cada uno de ellos ha desarrollado instituciones o características peculiares que le alejan del modelo original.

No obstante, puede todavía con toda legitimidad hablarse de la existencia de ciertas características estructurales compartidas por los regímenes parlamentarios:

Esquema 2. Características estructurales de los regímenes parlamentarios



Fuente: Elaboración propia a partir de Valadés, D. (2017). *El gobierno de gabinete*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

La responsabilidad política del gobierno señalada en el cuarto punto tiene su traducción institucional en el voto de censura que la mayoría parlamentaria puede acordar en contra del gobierno o la negativa a conceder el voto de confianza solicitado por el gobierno. En ambos casos, se entiende que el gabinete entero debe renunciar puesto que la responsabilidad es colectiva.

Por lo que hace al quinto punto, Valadés (*op. cit.*) ha afirmado que este derecho “es la correspondencia necesaria del derecho del Parlamento a derribar al gobierno por los mecanismos arriba apuntados”. El objetivo de la disolución es establecer un



equilibrio de poderes: ante un voto de censura o la negativa a otorgar un voto de confianza, el gabinete podrá disolver al Parlamento, en cuyo caso el electorado será quien decida el conflicto.

Finalmente, el jefe de Estado (rey, reina o presidente) es distinto al jefe de gobierno (primer ministro). El primero generalmente desempeña un papel honorífico y protocolario. Entre sus funciones, está la de representar a la nación, promulgar las leyes, firmar decretos, ratificar tratados internacionales, nombrar (formalmente) al primer ministro y a los demás miembros del gabinete, así como pronunciar la disolución del Parlamento. Pero en todos estos casos, su desempeño es meramente simbólico. Quien toma las decisiones realmente son el gabinete y el Parlamento.

Tema 2. Teoría de la democracia y de la representación

Independientemente de si se trata de un sistema parlamentario o no, la existencia de un parlamento es la viva voz de la democracia que, en gran medida, es un gobierno de discusión permanente. Sin embargo, para que dicha discusión pueda realizarse --como lo ha explicado Giovanni Sartori--, es necesario partir de la creación y funcionamiento adecuado de tres consensos básicos: uno, acuerdo sobre los valores o principios que rigen el sistema político (tales como la libertad, la igualdad, el respeto a las minorías, etcétera); dos, un consenso sobre las reglas del juego y los procedimientos (voto universal, elecciones libres y periódicas, entre otros); y tres, un consenso sobre gobiernos y políticas específicas.

Como lo ha señalado Duverger, el funcionamiento real de los regímenes parlamentarios (que, recordemos, pueden estar inscritos bajo un sistema parlamentario, uno presidencial o uno mixto), está influido por los sistemas de partidos. En el caso inglés, en el que impera el bipartidismo, generalmente el gobierno tiene la seguridad de contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria durante toda una legislatura. Además, esta situación da la posibilidad de integrar gobiernos o gabinetes homogéneos (es decir, con miembros de un mismo partido) y tiende a una gran concentración del poder en manos del primer ministro.



Por el contrario, en un sistema multipartidista, el gobierno debe buscar el apoyo de una coalición de partidos, cuya mayoría tiende a ser más frágil que cuando se depende de un solo partido. Por lo mismo, el gabinete suele ser heterogéneo, ya que debe incorporar a miembros de los distintos partidos que componen la coalición. Y por último, no se da la concentración del poder en manos del primer ministro, como se da en los sistemas bipartidistas, puesto que cada medida, cada proyecto de ley, tiene que negociarse con los demás miembros de la coalición.

Así, el mejor ámbito para el natural desenvolvimiento de un Parlamento es un sistema democrático representativo; esto es, un sistema político en el que la titularidad de la soberanía recae en el pueblo, y éste la ejerce por medio de sus representantes elegidos en comicios periódicos. Es decir, que parlamento y democracia representativa son dos caras de un mismo fenómeno jurídico-político en el que el sistema parlamentario es una manera de expresar democracia indirecta. (Monedero, 2008)

a) La democracia

Sin embargo, antes de entrar de lleno a los elementos de la democracia representativa, hay que enlistar los componentes de la democracia según Dahl:

Esquema 3. Componentes de la democracia en Dahl



Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.



1. Funcionarios públicos electos. El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, representativos.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Los cargos públicos son elegidos mediante el voto popular en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad y limpieza en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.
3. Derecho a ocupar cargos públicos. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.
4. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.
5. Acceso a fuentes alternativas de información. Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de informaciones alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.
6. Autonomía de las asociaciones. Para propender a la obtención o defensa de sus derechos, abarcando aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
7. Ciudadanía inclusiva. Todos los adultos están sujetos a las leyes, y no pueden ser negados sus derechos, los cuales incluyen, por fuerza, los de votar, a concurrir a cargos de elección (es decir, derecho a poder postularse), a la libertad de expresión, a formar y organizar asociaciones políticas independientes, y a los



derechos humanos básicos, sobre todo aquellos que resulten indispensables para hacer realidad los derechos mencionados en los puntos anteriores. (Dahl, *op. cit.*)

b) La representación

Una vez que hemos enlistado los componentes de la democracia, y antes de entrar al análisis de la *democracia representativa*, debemos agotar los elementos de la representación.

Comenzaremos diciendo que se entiende por representación el acto mediante el cual un representante -gobernante o legislador- actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados (Cotta, 1985).

Sartori propone diferenciar analíticamente tres diferentes perspectivas de la representación: una jurídica, otra sociológica y otra política (Sartori, 1968).

La representación jurídica centra su razón de ser en una idea moderna de mandato: el representante es aquél cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante, esto es, a la comunidad que, representada y en virtud de esa representación, obedece las órdenes emanadas de quien le representa. Es el concepto de representación que asumen los autores que creen que la idea central de la política es el poder (Maquiavelo, Hobbes, Weber, Gramsci, Schmitt, Voegelin, entre otros). La gran ventaja que presenta esta concepción está en que permite dejar siempre a la vista la idea de que el poder no deja de serlo, incluso en democracia, pese a estar oculto tras los velos de la representación sociológica o la política. (Morales, 2019)

La representación sociológica hace referencia a la idea de identidad. El representante es aquél en el cual el representado se ve reflejado como en un espejo. Es el paso en Weber de la idea de poder *Macht* a la idea de dominación



Herrschaft que presupone un beneplácito más allá de la posibilidad del poderoso de imponer la propia voluntad al margen de la voluntad del sometido.

La representación política está emparentada con la idea de control y de responsabilidad del representante. El representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, debiendo lograr que se cumplan las exigencias normativas de esa sociedad, de manera que si no son satisfechas le será retirada la confianza. (Monedero, *op. cit.*)

Los actuales sistema representativos occidentales encierran una mezcla de estos tres elementos: existe representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, del Gobierno y de la administración son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; existe representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquél representante con el que se estime que se tiene una identidad, al tiempo que la universalidad de las leyes equipara a todos los ciudadanos; y existe representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar en un plazo fijado la confianza defraudada.

Por lo que hace a la representación política, ésta se enfrenta a diversos retos en la actualidad. Por un lado, existe una intensa insatisfacción popular con respecto al funcionamiento de la representación política. Por otro lado, las formas de participación política de los ciudadanos se han multiplicado, excediendo con creces las limitaciones de la competencia partidista y electoral.

Un ejemplo es la apertura parlamentaria hacia formas novedosas de participación política, como los llamados presupuestos participativos, en los que la gente (junto con sus representantes parlamentarios) discute y analiza las prioridades que le parece que debe atender y solventar el gasto público.

Teniendo presente la enorme distancia que existe entre representados y representantes, no cabe duda que la representación política tendrá que renovarse o revitalizarse en el corto plazo, pues de lo contrario el desinterés por la política que



ya se observa en muchos países, terminará por convertir a la democracia en una caja vacía. La mala imagen que tienen los partidos políticos en la sociedad y el bajo nivel de confianza que se tiene en los parlamentos son síntomas claros que advierten del riesgo actual que enfrenta el sistema democrático (García y Palazuelos, 2020).

c) La democracia representativa

De acuerdo con el proyecto ACE, y a partir de los elementos que acabamos de revisar, podemos concluir que todas las democracias modernas son democracias representativas. La democracia y la representación política parecen integrar un binomio indisoluble, en el que ambos elementos se complementan y condicionan recíprocamente.¹

Los representantes son auténticos mandatarios, en tanto que su principal función es la de actuar en nombre y representación de sus poderdantes o representados, en quienes reside esencial y originariamente la soberanía popular. Los retos del marco legal en un régimen representativo y democrático, consisten en asegurar un sistema confiable de elección de los mejores ciudadanos que habrán de convertirse en legítimos representantes populares, así como regular el desempeño de éstos en el ejercicio de sus funciones, en consonancia con las necesidades, los objetivos y la voluntad de la comunidad a la cual representan (ACE, 2020).

Al respecto, cabe agregar un comentario acerca de los requisitos para que un sistema político y jurídico sea considerado verdaderamente democrático: el reconocimiento práctico de los derechos humanos, el reconocimiento práctico de los derechos políticos, que ocurre cuando el ciudadano puede intervenir libremente en el proceso de integración del gobierno y la existencia de un sistema jurídico que garantice el respeto a los derechos humanos y a los derechos políticos del pueblo.

Esto además de que la democracia representativa está contemplada expresamente en la norma constitucional, al definirse la forma de gobierno y establecerse la manera de integrar los poderes públicos de representación popular.



Habrá que agregar a estos conceptos tan claros y contundentes, que la democracia requiere para su funcionamiento eficaz, un pueblo informado debidamente de las opciones que tiene en el momento de elegir sus gobernantes.

Tema 3. Lugar del parlamento en la organización política

En su etapa moderna el Parlamento aparece como una institución que se integra al amplio concepto de la división de poderes. La asamblea representativa del pueblo, de la nación, adquiere su connotación actual cuando se le sitúa frente al monarca que representa al Poder Ejecutivo.

El origen de esta idea lo encontramos en la obra radical de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, en la que reaparece el viejo principio expuesto en la antigüedad por Aristóteles. “El poder debe tener límites y sólo el poder limita al poder.”

Si el poder incita al abuso, entonces es necesario que se encuentren mecanismos que pongan límites al poder, trampas, barreras que impidan la extralimitación, que estorben cualquier abuso. Para el barón de Montesquieu, la idea de frenos y contrapesos entre los poderes es la fórmula que brinda a cualquier sistema un equilibrio entre esos poderes.

Para los políticos y los teóricos del siglo XVIII, empezando por el precursor del siglo anterior John Locke, el mecanismo para oponerse al abuso del poder es la división de poderes, o más propiamente, la división de las funciones del poder en órganos diferentes, independientes entre sí y con atribuciones específicas de las que no pudieran salir, pues al hacerlo chocarían con las atribuciones del otro o de los otros órganos del poder.

Por tanto, la división de poderes o de funciones no es, en el fondo, sino una división del trabajo de gobierno, una especialización derivada de la estructura jurídica y política de un Estado.

De acuerdo con lo que Maurice Duverger expresa en su obra *Instituciones políticas y derecho constitucional*, los dos elementos de la institución de división de poderes



son la separación de las funciones de poder en órganos distintos y la independencia de estos órganos. No basta distribuir entre diversos magistrados o cuerpos de gobierno las funciones de poder, ya que eso de alguna manera ya lo hacían los monarcas del despotismo ilustrado y cualquier sistema de poder absoluto sobre una población numerosa. No basta repartir trabajo o distribuir funciones: lo característico, lo propio de un sistema verdadero de división de poderes es que los órganos que ejercen cada una de las funciones, son independientes entre sí. En la fórmula de Montesquieu y de Locke, la división de poderes implica necesariamente autonomía, libertad, independencia.

El autor de *el espíritu de las leyes*, siguiendo muy de cerca al *tratado del gobierno civil*, de Locke, pone frente a frente al Poder Legislativo, al poder que hace las leyes y a los otros dos poderes a los que llama ejecutivos; es también para él un poder ejecutivo el Judicial, sólo que el Ejecutivo 'de las cosas del derecho de gentes' se encarga de las relaciones exteriores y de la seguridad del Estado, mientras que el otro Poder Ejecutivo, el 'de las cosas que dependen del derecho civil' se ocupa de juzgar en las controversias entre particulares. Éste realmente es el Poder Judicial."

En tal separación de poderes, el Legislativo es el que verdaderamente ejerce la voluntad política, general y abstracta. Es el que dicta las leyes, y los otros dos poderes son tan sólo ejecutores. Por tanto, desde Montesquieu y después durante toda la tradición derivada de la soberanía de la Asamblea Nacional defendida en la Revolución francesa, el Poder Legislativo asume el papel preponderante entre los tres: es el poder popular, el que tiene la soberanía; es el representante más directo del pueblo.

El Poder Legislativo, el Parlamento, es desde la teoría y luego en la práctica, un poder colegiado, una asamblea que discute y toma determinaciones, en nombre de los ciudadanos.

Debido a ello, el lugar, la posición del Parlamento es un lugar privilegiado la conformación del Estado. De alguna manera se le considera el principal de los poderes, el vinculado más directamente con la nación o con pueblo y el que dispone de más facultades autónomas de decisión, que los otros dos, en el ejercicio de sus



funciones, tienen que someter, a los dictados de la ley. Maquiavelo también insistía en darle al poder legislativo un lugar preponderante, sobre todo, porque para él, este poder estaba encargado de diseñar el futuro y el destino de un estado.

En síntesis, el sitio del Parlamento en la organización política en la organización política actual es primordial en todos los esquemas constitucionales modernos; la letra de la Ley fundamental, el Parlamento ocupa el lugar preponderante entre los tres poderes generalmente aceptados en la organización actual de los estados contemporáneos.

Es el Parlamento o Congreso al que primero se designa cuando enumeran los tres poderes; es al que se le reconoce como el directo representante del pueblo y es también el que tiene entre sus funciones la voluntad nacional que se expresa en normas generales, abstractas, mientras que los otros dos poderes no tienen esa facultad, menos no la tienen con la amplitud y significación del primero.

Tema 4. Parlamentarismo y presidencialismo

Recientemente se ha dado un debate relativo a las ventajas institucionales del parlamentarismo, comparado con la forma presidencial de gobierno. Al respecto, Juan Linz, ha sostenido que el parlamentarismo ofrece mayor flexibilidad para resolver crisis políticas, debido a que en él existen mecanismos institucionales para sustituir al gobierno cuando éste ha visto erosionadas significativamente sus bases de apoyo.

Además, según este autor el parlamentarismo genera un cuadro más propicio para que los partidos políticos con representación parlamentaria cooperen, a diferencia de la lógica de suma cero que caracteriza a la forma presidencial de gobierno; y por último, señala Linz que en el parlamentarismo no existe el potencial de conflicto latente en los sistemas presidenciales entre dos órganos (el Legislativo y el Ejecutivo) que reclaman para sí el mismo título de legitimidad, por haber sido ambos elegidos democráticamente.



a) Parlamentarismo

Como ya vimos, el sistema parlamentario entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del poder ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama gabinete, sin el cual el parlamentarismo no podría operar, pues como dice Neumann “El parlamento no gobierna, ya que ningún cuerpo de más de seiscientas personas lo puede hacer”.

Para determinar los rasgos más o menos generales del sistema parlamentario, que en los regímenes jurídico-políticos que lo han adoptado presenta diferentes matices, se debe emplear el método inductivo tomando como caso específico el parlamentarismo inglés que ha sido considerado como el tipo prístino de dicho sistema.

Como afirma el autor citado, en Inglaterra la “soberanía” del parlamento reside en la Cámara de los Comunes que es la que compone con representantes de la nación. De esta Cámara emana el órgano ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado “gabinete” integrado por, un número variable de funcionarios que se denominan “ministros”, cada uno de los cuales tiene asignado un determinado ramo de la administración pública.

Dicho cuerpo está presidido por un “primer ministro”, quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. Aunque teóricamente y por una tradición de respeto a la corona el rey selecciona al primer ministro, esta atribución no es irrestricta, ya que la designación debe recaer en el jefe del partido que domine mayoritariamente en el parlamento.

Esta limitación a la potestad real ha obedecido en la historia política de Inglaterra a la conveniente necesidad de que el rey acate la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral expresada con ocasión de las elecciones de representantes populares, manifestada en sentido paralelo de dominar en el parlamento y de que el líder del partido triunfador sea el jefe del gabinete.



Se advierte, en consecuencia, que el primer ministro es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del citado órgano ejecutivo o de gobierno, cuyos integrantes también deben pertenecer al parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante éste.

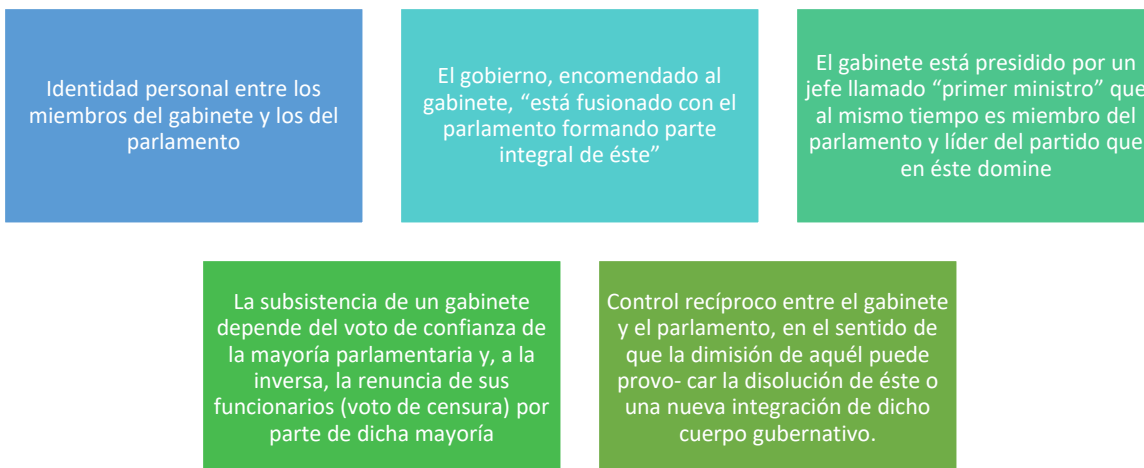
Aunque a virtud de su numerosa composición humana el parlamento no puede gobernar, tiene reservadas, algunas funciones consistentes en representar la opinión popular, en el control financiero del Estado, en la adopción de las decisiones políticas fundamentales y en la expedición de las leyes, es decir, en el desempeño del poder legislativo.

Fuera de este cuadro competencial, la actividad gubernativa reside en el gabinete, fungiendo el rey como órgano de equilibrio, muy relativo por cierto, para zanjar las crisis ministeriales que suelen presentarse.

Los rasgos generales del parlamento británico someramente descritos permiten, por inducción, señalar las características del sistema respectivo que pueden combinarse con bastante prolijidad en regímenes jurídico-políticos concretos, dando lugar a diferentes “parlamentarismos heterodoxos”.

Esas características las apunta con toda claridad Loewenstein y son las siguientes:

Esquema 4. Características del parlamentarismo británico



Fuente: Elaboración propia a partir de Loewenstein, K. (2014). *Teoría de la Constitución*. México: Ariel Derecho.



Aunque el tratadista considera que entre uno y otro cuerpo existe una colaboración “en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación” y que, por ende, el sistema parlamentario entraña un régimen de “colaboración de poderes”, tal sistema implica una concentración del poder legislativo y del ejecutivo o administrativo en el parlamento.

En efecto, éste es el depositario de la función legislativa, y le corresponde al mismo tiempo la dirección política del Estado mediante la adopción de las medidas básicas y esenciales que juzgue convenientes, fungiendo el gabinete como su órgano de ejecución dentro de la necesaria autonomía administrativa de que debe gozar.

Esta vinculación entre parlamento y gabinete no sólo es funcional sino orgánica, en cuanto que éste no es sino una especie de comité gubernativo de aquél, toda vez que se integra con individuos, denominados ministros, que forman parte del cuerpo parlamentario, el cual, además, puede provocar su deposición al retirarles su apoyo o confianza.

b) Presidencialismo

Por lo que hace al presidencialismo, primero tenemos que aclarar que suele entenderse por “poder ejecutivo” al conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía. Según esta indebida pero naturalizada concepción, el poder ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado “presidente” o por un cuerpo colegiado que se llama “gabinete”, que a su vez se encuentra presidido por un “primer ministro” en regímenes monárquicos o republicanos. Estas dos posibilidades fundan la dicotomía jurídico-política que se manifiesta en dos principales tipos estructurales del poder ejecutivo, o sean, el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

Es decir, que este sistema diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el sistema presidencial el poder ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un solo individuo denominado “presidente”. Los elementos que constituyen la tónica del



mencionado sistema son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución.

México siempre ha estado estructurado constitucionalmente dentro del sistema presidencial, salvo los breves interregnos monarquistas que veremos más adelante; pero a pesar de que la actuación del presidente ha tenido las limitaciones y controles mencionados en el terreno estrictamente jurídico, políticamente los personajes que con legitimidad o sin ella han ocupado la presidencia en el transcurso de nuestra historia se han arrogado demasiado poder contra derecho.

Este desajuste entre la normatividad jurídica y la realidad política del país, característico de los pueblos en desarrollo como el mexicano, ha obedecido a multitud de factores sociales, económicos, culturales y aún étnicos que la sociología y la antropología han estudiado profusamente, los cuales, en una interacción espontáneamente combinada, han provocado lo que en lenguaje moderno se denomina “falta de politización” que reconoce como causa la ausencia de madurez cívica de gobernantes y gobernados.

La disociación entre estos dos mundos, el del deber-ser y el del ser, en lo que concierne al presidencialismo mexicano, ha originado un verdadero sistema jurídico presidencial.

Tema 5. Naturaleza jurídica de las normas parlamentarias

Las normas parlamentarias, también conocidas como normas sobre la protección jurídica, son un tipo específico de normas jurídicas, o dicho en otras palabras, son un tipo de normas jurídicas que contienen y regulan las fuentes del derecho; es decir, son aquellas normas que prevén los mecanismos de innovación, reproducción y extinción normativa al interior del sistema jurídico.

Su objeto no es regular la conducta humana directamente, sino que se refieren a otras normas jurídicas (Bobbio, *op. cit.*). El hecho de que dentro del ordenamiento existan normas que se refieren a otras normas y no solamente normas de conducta



es importante e implica, como ha señalado Hart (1994), el paso del “mundo prejurídico al mundo jurídico”.

Las normas parlamentarias son metarreglas; normas secundarias o de segundo grado, reglas sobre las reglas, en virtud tanto de su función como de su posición jerárquica respecto al resto de normas.

En cuanto a su *función*, buscan la modificación interna del orden jurídico al regular los procedimientos a través de los cuales sus normas pueden ser cambiadas; contienen los datos suficientes para reconocer que esas nuevas reglas han sido creadas de acuerdo a los criterios de pertenencia al sistema y son por tanto válidas. (Kelsen, 1934). Por lo que respecta a su *relación* con el resto de las normas, las parlamentarias ocupan una jerarquía superior a las demás, porque autorizan su creación; es decir, que pueden derogarlas pero no pueden ser derogadas por ellas.

De su superior jerarquía derivan dos principios esenciales para la estructuración de todo el sistema de fuentes del derecho (Zagrebelsky):

El primer principio señala que la fuente puede crear otras fuentes que tengan eficacia mayor o siquiera igual a la propia, sino sólo fuentes dotadas de eficacia menor; los fundamentos de este principio son también dos:

- 1) Por lo que hace a la creación de fuentes con mayor fuerza, debe aplicarse la máxima, según la cual ningún acto puede atribuir a otro la fuerza que él mismo no tiene; y
- 2) En lo referido a la creación de fuentes de igual valor, su imposibilidad deriva del hecho de que la norma parlamentaria superior dentro del sistema (la Constitución) determina un *numerus clausus* de fuentes dotadas de X valor, no pudiendo ser creadas otras iguales más que por ella misma.

El segundo principio indica que “ninguna fuente puede disponer sobre su propia eficacia para aumentar o disminuir la que le ha sido atribuida por las normas sobre la producción del derecho” (Zagrebelsky, *op. cit.*).

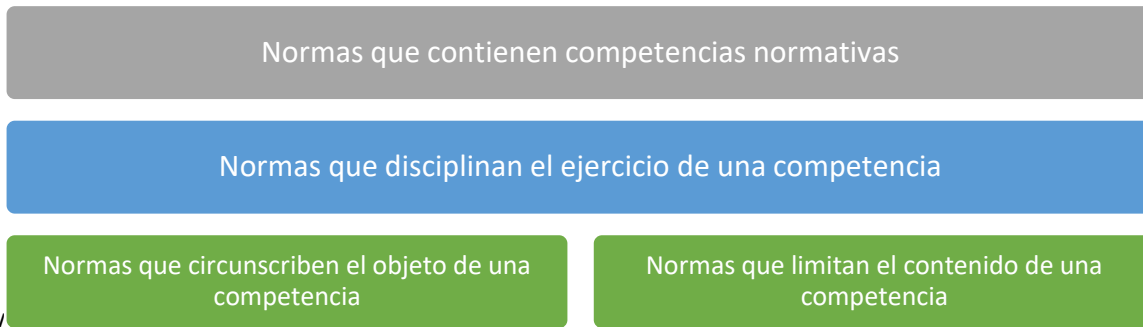
La aplicación de este principio se manifiesta, p.e., en la imposibilidad de que una ley contenga condiciones de inderogabilidad respecto a otra ley posterior, o en la



prohibición del fenómeno aún más cotidiano de dejar en manos de los reglamentos del Poder Ejecutivo las condiciones de aplicación o incluso de validez de las leyes.

Así, de acuerdo con Guastini, las normas parlamentarias se pueden clasificar en cuatro tipospa

Esquema 5. Clasificación de las normas parlamentarias



Fuente: Elaboración propia a partir de Guastini, R. (2015). “Interpretación y construcción jurídica”. *Isonomía*, No. 43, Octubre 2015, pp.11-48. México: ITAM.

a) Normas que confieren competencias normativas

Las normas que *confieren competencias* normativas son aquellas “normas que atribuyen a un cierto sujeto (un órgano del Estado) el poder de crear normas jurídicas”. Estas últimas tienen un régimen jurídico propio y, en virtud de las mismas, no pueden ser dictadas por ningún otro órgano o sujeto.

Como ejemplo, puede mencionarse el artículo. 89, fr. X de la Constitución mexicana, que autoriza al presidente de la República, con la ratificación de la Cámara de Senadores, a celebrar tratados internacionales; otro ejemplo significativo se encuentra en el artículo 70 del mismo texto constitucional, que faculta al Congreso de la Unión a expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos.

b) Normas que disciplinan el ejercicio de una competencia normativa

Las normas que *disciplinan el ejercicio* de una competencia normativa, también llamadas por Guastini “normas procedimentales”, son aquellas que “prescriben procedimientos para la creación de un cierto tipo de fuentes, de forma que una



competencia no puede ser ejercitada (ese tipo de fuente no puede ser creada) si no es a través de tales procedimientos”. Un ejemplo típico de estas normas lo constituye el a. 72 de la C mexicana, que describe los pasos y las fases del procedimiento legislativo federal.

c) Normas que *circunscriben el objeto de una competencia*

Las normas que *circunscriben el objeto* de una competencia, que son las que limitan o delimitan a ésta circunscribiéndola a ciertas materias, de tal modo que “esa competencia normativa no puede ser ejercitada fuera de tales materias”. Este tipo de normas se divide a su vez en dos subtipos:

- 1) Las normas que enumeran las materias que una cierta fuente está autorizada a disciplinar; como ejemplo, puede mencionarse el art. 73 constitucional, que contiene las listas de materias sobre las que puede legislar el Congreso de la Unión, entendiendo que el resto de materias quedan fuera de su competencia de acuerdo al art. 124 constitucional que más adelante se comenta;
- 2) Las normas que reservan una determinada materia a una cierta fuente, de forma que ninguna otra fuente está autorizada a disciplinar esa materia; son varios los ejemplos que pueden mencionarse de este tipo de normas: el a. 14 reserva a una ley el establecimiento de las penas y medidas de seguridad; el art. 31 fr. IV, establece una reserva de ley en materia tributaria, etc.

d) Normas que *limitan el contenido de una competencia*

Las normas que *limitan el contenido* de una competencia circunscribiendo el contenido normativo de ciertas competencias conferidas por otras normas, inhibiéndolas de crear normas que tengan un cierto contenido o, más raramente, imponiéndoles la creación de normas que tengan un cierto contenido. Guastini hace la observación de que la doctrina dominante ha señalado que este tipo de normas debe estar supraordenado a aquellas a las que limita su contenido.



Como ejemplo de estas normas pueden mencionarse a todos los derechos fundamentales que recoge la Constitución en sus primeros 29 artículos, que suponen limitaciones de carácter material a la creación normativa en tanto el contenido de todas las normas del ordenamiento deberá respetar tales derechos y principios; para poner un ejemplo más específico de entre los muchos que pueden citarse, vale mencionar la prohibición de aplicar leyes retroactivas que establece el primer párrafo. del art. 14.

La regulación de los contenidos posibles de la creación normativa a través del establecimiento de límites materiales -no solamente de quehacer negativo como los derechos de libertad, sino también de actuación positiva como los derechos sociales- se ha considerado “la conquista más importante del derecho contemporáneo” (Luigi Ferrajoli).

Tema 6. Principios del derecho parlamentario

El Derecho parlamentario es una especialidad del Derecho Constitucional, que se encarga de normar las reglas y principios vinculados a los órganos legislativos, desde la validez del proceso de creación normativa hasta las relaciones intra e intergubernamentales que sostiene el Congreso.

Así, el Derecho parlamentario contiene normas sustantivas y adjetivas. Las sustantivas son aquellas que obligan a sujetos determinados a conductas de *hacer* o *no hacer*. En cambio, las normas adjetivas se vinculan con los procedimientos que deben satisfacerse para la validez de las normas sustantivas.

En ese sentido, hay que distinguir conceptualmente los términos *Derecho parlamentario* y *Derecho legislativo* que, desde luego, no regulan las mismas materias. El segundo se refiere únicamente al proceso de creación de las leyes y ahí es donde ubicamos a la Técnica Legislativa. Al hablar de Derecho legislativo, se dejan de lado aspectos esenciales del quehacer cotidiano de los Congresos, como la organización y funcionamiento de sus órganos internos, las relaciones con otros órganos del Estado y la vinculación con la sociedad civil.



En cambio, el *Derecho parlamentario* hace referencia a todas las relaciones de poder que se suscitan en los espacios legislativos. Así, entre las subespecialidades que existen del Derecho parlamentario, podemos destacar al Derecho legislativo y la técnica legislativa, el control parlamentario, la jurisprudencia parlamentaria y las prácticas de Parlamento Abierto.

Dicho en otros términos, es cuando menos impreciso utilizar como sinónimos las expresiones *Derecho parlamentario* y *Derecho legislativo*, porque su objeto y materia son distintos. En todo caso, hay que comprender que el derecho legislativo es una subespecialidad del Derecho parlamentario y éste último, a su vez, es una especialidad del Derecho Constitucional, identificado como una rama del Derecho público.

Como veremos en las siguientes unidades, el Congreso no está a cargo únicamente de la expedición de normas. Como órgano depositario de la soberanía popular, tiene encomendadas funciones de representación, legislación y control. Hay quienes sostienen que, además de éstas, los parlamentos asumen funciones financieras, políticas y jurisdiccionales; sin embargo, éstas últimas no son sino diversas expresiones de la función de control.

Al respecto, el Derecho parlamentario busca resolver las debilidades estructurales a las que se enfrentan los Congresos. Algunos ejemplos son los que ha señalado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y que se resumen en siete puntos:²

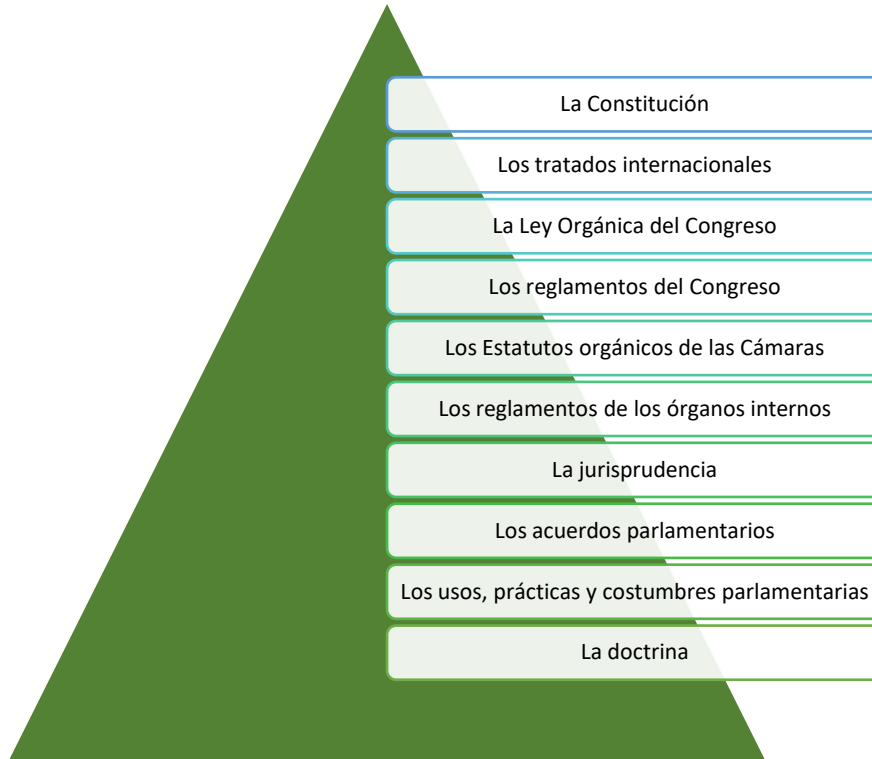
1. Debilidad política frente al Ejecutivo
2. Relaciones insuficientes con la sociedad
3. Poca atención al papel que desempeñan los legisladores
4. La normatividad parlamentaria no corresponde a la realidad política
5. Inmadurez de la técnica legislativa
6. Organización inadecuada
7. Frágil soporte administrativo

² Véase: Rodríguez, R. (1999). *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.



Diversas son las fuentes de las que se vale el Derecho parlamentario para atender estas deficiencias estructurales, y han sido bien descritas por Susana Pedroza de la Llave como:

Esquema 6. Fuentes del Derecho parlamentario



Fuente: Elaboración propia a partir de Pedroza, S. (2003). Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. México: Porrúa.

En las siguientes unidades abundaremos en el estudio de las fuentes del Derecho parlamentario, sus características y ejemplos actuales. Por ahora, basta con reconocer, como lo hemos hecho, cuál es la materia, el objeto, las funciones y las fuentes del Derecho parlamentario.



Recursos pedagógicos

- a) Video introductorio de 3 minutos relativo a la teoría del parlamentarismo mexicano.
- b) Presentación de apoyo al tema en formato Power Point con recursos audiovisuales insertos.
- c) Video de 11 minutos intitulado “¿Qué es la Constitución?”, ubicado en Gargarella, Canal de Justicia. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-x3CzQbQgYU&t=388s> .
- d) Video de 9 minutos, consistente en la presentación de una iniciativa del senador David Monreal, por la que se reforma el artículo 93 constitucional, ubicado en el canal del senador. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iTx7pFb3fsQ>
- e) Video de 7 minutos intitulado “¿Qué son las reglas y principios?”, ubicado en el canal del jurista Miguel Carbonell. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Pk8WxWXk5vc>
- f) Entrevista de 40 minutos intitulada “Derecho parlamentario”, consistente en una plática sobre los principios de esta materia. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=x8fz72923Og>
- g) **Actividad:** Elabora un cuadro sinóptico en el que describas cuáles son las materias, objeto, fuentes y funciones del Derecho parlamentario y sus subespecialidades.



Bibliografía

- ÁGUILA, R. (1988). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- BOBBIO, N., MATEUCCI, N., y PASQUINO, G. (1994). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.
- BOBERO, M. (1989). *Democracia y representación*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
- MONEDERO, J. (2008). *Representación política*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- MORALES, D. (2020). *Métrica parlamentaria: Instrumento de control democrático*. México: Senado de la República.
- SARTORI, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.
- (1996). *Teoría de la democracia*, México: Alianza Editorial.
- DIAMOND, L. y PLATTNER, M. (1996). *El resurgimiento global de la democracia*, México: UNAM-IIS.
- PEDROZA, S. (2003). Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. México: Porrúa.
- RODRÍGUEZ, R. (1999). Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- TOURAINÉ, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- VALADÉS, D. (2017). *El gobierno de gabinete*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.



Conclusiones

- El parlamentarismo se circunscribe intrínsecamente en los regímenes políticos democráticos, particularmente, en los denominados Estados liberales y democráticos de Derecho.
- En México tenemos un sistema presidencial, que ha fomentado una concentración excesiva de poder en la figura del Jefe de Estado. Sin embargo, como Estado democrático, requiere del apoyo del Congreso en las decisiones políticas fundamentales.
- Hay claras distinciones conceptuales y materiales entre el Derecho Parlamentario y el Derecho legislativo, por lo que es, cuando menos impreciso utilizarlos como sinónimos.



Glosario

Parlamento: El término parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. Con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una o dos cámaras. A diferencia del vocablo asamblea, con el que se le llega a confundir, éste deriva del latín *atsibulare* y del francés *assembles* que quieren decir reunir simultáneamente, por lo que, nos estaríamos refiriendo a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común.

Representación: Proviene del latín *representatío-ōnis*, que es la acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. Representar deriva del latín *repraesentare*; Hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene. Informar, declarar o referir.

Poder legislativo: El poder legislativo elabora y modifica las leyes existentes de acuerdo a la opinión de los ciudadanos; es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado. Su función específica es la aprobación de las leyes. Generalmente, está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

Poder judicial: El Poder judicial es aquél que, de conformidad con la legislación vigente entre todo lo demás, es el encargado de la aplicación de las normas jurídicas en la resolución de conflictos. Por "Poder", en el sentido de poder público, se entiende conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial son los órganos judiciales o jurisdiccionales: juzgados y tribunales, que ejercen la potestad jurisdiccional.

