

## facultad reglamentaria

**f**

I. latín *facultatem*, acusativo de *facultas* (radical *facultat-*) quiere decir "facultad, posibilidad, medios." En el latín antiguo la voz originaria era *facul* "fácil" (también igual a fácilmente) y en el indoeuropeo *dh-k-oli* "que se puede hacer" (BDELE). Su significado actual, lo encontramos en diversas acepciones que consigna el Diccionario, el cual dice que proviene del latín *faculta-atis*, y debe entenderse, entre otras, como aptitud, potencia física o moral; como poder, derecho para hacer alguna cosa y como licencia o permiso.

Su equivalente en otros idiomas; portugués, *facultade*; inglés, *faculty*; francés, *faculté, pouvoir*; alemán, *fahigkeit, fakultät* e italiano, *facoltà*. A su vez la voz *reglamentaria* es lo perteneciente o relativo al reglamento o preceptuado y exigido por alguna disposición obligatoria (DLE).

Desde el punto de vista jurídico, son las normas de derecho las que le dan a una persona la atribución de llevar a cabo actos válidos que producen efectos jurídicos, previamente regulados. De ahí que dicha facultad lleva implícita la capacidad para actuar legalmente, lo cual se traduce en un poder hacer. Mediante la facultad que se otorga a una persona o institución se le dan atribuciones para realizar determinados actos derivados de poderes específicos establecidos por el orden normativo.

*Reglamento* deriva de la palabra reglar (del latín *regulare*), que entre otras acepciones significa: sujetar a reglas una cosa; de ahí que reglamento es la "colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio". *Vid. infra, reglamento parlamentario*.

II. En materia política y administrativa, la facultad reglamentaria es entendida como "la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal. Son connaturales estas facultades con el ejercicio de los cargos de los ministros o Secretarios de Estado, con la firma del Jefe de Estado. Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los *decretos*. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los *decretos-leyes*."

III. En México, la *facultad reglamentaria*, en materia parlamentaria, es aquella que atribuye al presidente la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tal como lo dispone el artículo 89 de la Constitución general de la República al consignar en su fracción primera que el titular del ejecutivo tiene la facultad y obligación de "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Esta facultad, se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.

Esta facultad reglamentaria del Presidente de la República, considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye como dice Jorge Madrazo "una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos". De las tres facultades contenidas en la primera fracción del citado artículo constitucional, una se refiere a la facultad de promulgar las leyes, otra a la de ejecutarla y la tercera a la facultad reglamentaria contenida en la expresión "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Es de consignarse aquí, que el Ejecutivo únicamente puede reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues los reglamentos que él expide "deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal".

Si bien, existen algunos reglamentos considerados autónomos por no estar subordinados a la ley, como son los que prevé la Constitución de la República en su artículo 21, que alude al otorgamiento a la autoridad administrativa de facultades para aplicar sanciones por infracciones de

los reglamentos gubernativos y de policía; así como algunos otros señalados en el artículo 27 que pueden considerarse autónomos.

El ejercicio de la facultad presidencial reglamentaria, se manifiesta en la expedición de las citadas normas que son abstractas, generales e impersonales, cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar a las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de departamento tienen competencia para elaborarlos, como sostiene la Tesis Jurisprudencial 890, publicada en el Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, citada por Burgoa.

Se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional, estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

Cuando se trata del régimen local interior de los Estados, las constituciones prevén facultades reglamentarias en favor de los gobernadores y cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos o autónomos (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

#### **bibliografía**

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981, 20a. ed., t. IV.

*Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Diccionario de la Real Academia Española, 1992.*

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

MADRAZO, Jorge, "Facultad reglamentaria", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. IV

#### **federación**

I. Deriva esta palabra del latín *foederatio-onis* que a su vez proviene del adjetivo federal, que tiene su origen también en el latín *foeder*, radical de *foedus*, que quiere decir "liga, alianza, tratado, pacto", deriva también del indoeuropeo *bhoidh-*, de *bheidh-* "persuadir; confiar" (BDELA). En la acepción del diccionario relativa, *federación* es un organismo, entidad o estado resultante de la acción de federar, siendo por lo tanto un estado federal.

El equivalente de esta voz en otros idiomas es: portugués, *federacao*; inglés, *federation, league*; francés, *fédération*; alemán, *brud*; italiano, *federazione*.

Cuando se habla de *federación*, nos dice Rafael de Pina, se alude a un "sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un

solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución".

II. Desde el punto de vista jurídico una *federación* está organizada sobre la base de reconocer dos órdenes normativos distintos: uno que tiene validez para todo el territorio de un Estado y otro, en que las normas son válidas para distintas partes del territorio, es decir, existe un orden jurídico nacional con normas que son reconocidas por todas las partes federadas y un orden jurídico local, con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la *federación*. En la creación de estas normas intervienen órganos legislativos diferentes pues unas son originadas en un parlamento nacional y las otras por un parlamento regional.

El federalismo describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el sistema político general de un país, las cuales mantiene su integridad política esencial.

Existen en los sistemas federales una distribución del poder entre el gobierno nacional o central y los gobiernos regionales constitutivos de la federación, cuya finalidad se encuentra en la protección existencial y el respeto a todos los gobiernos, pues con la exigencia de "que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante una forma de organización, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones".

Las entidades integrantes del sistema federal son consideradas como partes del todo nacional, que permite al federalismo orientar el desarrollo en todos los órdenes de un gobierno nacional con vínculos directos con el pueblo y con los gobiernos constitutivos que conforman la *federación*.

Como organización política, la *federación* se caracteriza por estar integrada por una población heterogénea que unifica para el logro de objetivos fundamentales, sin atentar contra los vínculos que mantienen unidas a las partes integrantes de la *federación* misma. Es esta la razón por la que los poderes y funciones de un gobierno federal se encuentran limitados, generalmente en la Constitución Política de los Estados, respetando la autonomía que es propia de los gobiernos regionales constitutivos (*vid. supra, asamblea constituyente*).

III. De acuerdo con las ideas expresadas, la República Mexicana está constituida en una federación, en los términos del artículo 40 de su norma fundamental que establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental." Esta disposición constitucional es complementada por el primer párrafo del artículo 41 en el que se establece que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por lo que se refiere a los órganos creadores del derecho a nivel nacional, el federalismo mexicano cuenta con un sistema bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y de Senadores que integran el Congreso de la Unión, y con un sistema unicameral en las entidades federativas en donde el órgano legislativo recibe el nombre de Legislaturas (FRANCISCO BERLÍN VALENZULA).

**bibliografía**

BOBBIO, Norberto y Nicola Mateucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, t. I.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.*

*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Diskill, Argentina, 1980, t. XII.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1991, 17a. ed.

## **financiera, función**

I. Función (*vid. supra, división de funciones*). La palabra *financiera* se deriva del francés *financer* "financiero", de *finances* "hacienda pública", del francés antiguo *finance* "pago, saldo, liquidación, finiquito, fin", del latín *finis* "fin", "límite, frontera, fin", "final término, remate", consumación, momento o lugar en que algo cesa; "objeto, motivo, propósito, meta, resultado". Relativo a la hacienda pública o a cuestiones bancarias (BDELE).

Según el Diccionario la voz *financiera* es lo que pertenece a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *financeiro*; inglés, *financial*; francés, *financer*; alemán, *finanz* e italiano, *finanziario*.

II. En el derecho parlamentario, la *función financiera* constituye una importante actividad del parlamento, relacionada a los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía de un país, ejerciendo sobre el Poder Ejecutivo una labor de vigilancia y control sobre lo que son los ingresos y egresos del gobierno (*vid. infra, impuestos*).

En un Estado de derecho, esta función es otorgada al órgano parlamentario, para ser ejercida soberanamente, ya que de él va a depender la autorización al gobierno del presupuesto para hacer frente a sus necesidades, la vigilancia sobre su ejercicio y el análisis sobre la forma en que se ha realizado el gasto público. Del ejercicio de esta importante función sobre el manejo de las finanzas de la nación, ejercida celosamente, dependerá que el órgano legislativo apruebe o rechace la forma en que el Ejecutivo proceda en esta materia.

Esta función en sus orígenes parlamentarios tuvo un carácter fiscal y ha venido ampliándose con el transcurso del tiempo, para ser ejercida por los órganos parlamentarios de diversos países con la finalidad de vigilar la actividad gubernamental en torno a los fenómenos económicos y a sus interrelaciones con las economías de otros países, como puede observarse en asuntos relacionados con los empréstitos y condicionamientos de organismos internacionales al gasto público, que generalmente originan profundos debates entre los grupos parlamentarios.

De acuerdo con la orientación que los gobiernos impongan a su política de ingresos y egresos, el presupuesto sometido a la consideración del parlamento, puede tener un matiz conservador o avanzado según las preponderancias que tengan las partidas para la defensa nacional, la educación, la seguridad social, el pago de la deuda externa u otros propósitos o compromisos.

Desde el punto de vista formal la actividad financiera y presupuestaria del parlamento se expresa a través de leyes, pues como dice Fernando Santaolalla "los gastos correspondientes a cada ejercicio se aprueban con la Ley de Presupuestos, mientras que los ingresos fiscales se autorizan por las leyes propias de cada tributo"...; sin embargo, atendiendo a sus aspectos materiales la

función que analizamos tiene sus propias peculiaridades que la hacen diferente de la función legislativa. En los parlamentos contemporáneos, la función presupuestaria se caracteriza por el hecho de que la iniciativa para la presentación de proyectos presupuestarios es propia de los gobiernos, por lo que excluye la iniciativa de los miembros del órgano legislativo. Otro aspecto importante en cuanto al proyecto de presupuesto se refiere, está constituido por las restricciones que tienen los parlamentarios para incrementar las cifras propuestas en el proyecto, ya que generalmente se les reconoce su derecho a enmiendas para disminuir las cifras en ellos contenidas.

1. En los Estados Unidos, el Presidente envía al Congreso en el mes de enero el presupuesto del gobierno para el año fiscal siguiente y solicita su aprobación específica. En este documento expone los propósitos de su política presupuestaria, recibiendo frecuentemente algunas modificaciones que le hacen los miembros de este órgano legislativo..

Es sabido que con anterioridad al año de 1974, las decisiones sobre el gasto se hacían sin considerar los costos futuros o el presupuesto en su totalidad. En parte porque el Presidente Richard Nixon rehusó aceptar algunos fondos aprobados para programas que él no había propuesto, el Congreso votó una ley conocida como *Budget and Impoundment Control Act* en este año. Fue así, como se crearon los Comités del Presupuesto de la Cámara de Representantes y del Senado, haciendo surgir también la Oficina del Presupuesto del Congreso. Estos Comités aprobaron sus resoluciones sobre la materia, las cuales fueron la pauta para los gastos, aunque en algunas ocasiones no fueron siempre respetadas.

2. En el Reino Unido, el gobierno está encargado de todo lo relativo a las finanzas del Estado. La Cámara de los Comunes conoce de las necesidades económicas que el gobierno tiene, coadyuvando con éste de diversas formas; pero la iniciación y administración de las finanzas nacionales son realizadas por el Ejecutivo, bajo la vigilancia y control de los miembros del parlamento.

3. En la India, el gobierno tiene bajo su responsabilidad el manejo de las finanzas, ejerciendo el parlamento un cierto control a través de varios procedimientos como el de votar algunas leyes financieras que normalmente realiza cada año para hacer viable los propósitos del gobierno para el siguiente año fiscal. La ley es propuesta por el *Finance Minister*, inmediatamente después de la presentación del presupuesto, en el último día de trabajo del mes de febrero, dando lugar a una discusión en la que la oposición lleva a cabo una crítica general a la política financiera del gobierno de la India y a los asuntos relativos a la administración general o al endeudamiento público.

III. En México, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas que le otorga la Constitución, al establecer en la fracción IV del artículo 74 que a esta Cámara corresponde: "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior"; agregando en el párrafo cuarto que "la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

De especial importancia es la fracción VIII del artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión, para el análisis de la función financiera del parlamento, porque en él se consigna que:

El Congreso tiene facultad: VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de

conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29...

Dentro de la función financiera del parlamento, está la de examinar y evaluar los gastos que implica para la nación, la aprobación de cualquier reforma o ley, pues se deben de conocer las disponibilidades de los recursos que se requieren para su realización, y en qué medida puede llegar a afectar la economía nacional y la de los contribuyentes.

El catálogo de asuntos que podrían formar parte de esta función financiera es muy extenso, pudiendo citarse entre otros los siguientes: la imposición de contribuciones, la aprobación -ya mencionada- del presupuesto anual del gobierno y de la cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación, los tratados internacionales en materia económica y comercial, así como los empréstitos que el país requiere para su desarrollo (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Jhon Wiley and Sons, USA, 1993.

*Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, España, 1990.

### ***folketing (Dinamarca)***

I. La palabra *folketing*, deriva del término *folk*, pueblo, del antiguo escandinavo, y éste a su vez del alemán *folkan*, *folk* + *ting*, asamblea, es decir, asamblea del pueblo.

II. En Dinamarca, el parlamento se integra con una sola cámara, llamada *folketing*. Se compone de dos tipos de miembros: 179 son elegidos de Faroes (grupo de islas danesas en el norte del océano atlántico) y de Greenland (isla localizada en el atlántico norte) y 175 por un sistema proporcional cerrado. Sus miembros duran cuatro años en el cargo. Desde 1971, las elecciones se han llevado a cabo cada dos años.

El parlamento recién electo se reúne para determinar la validez de la elección de sus miembros, escogiendo su propio presidente oficial *formand*. Su actividad la lleva a través de 23 comités que tienen áreas de competencia afines con los principales ministerios; existen también algunos comités de pruebas de elecciones, investigaciones científicas, políticas, energéticas y políticas relacionadas con el mercado común.

Desde 1929, el Partido Social Demócrata es el que ha venido predominando en el gobierno, pero ha tenido que aliarse con partidos no socialistas, como el Partido Liberal Radical.

Los socialistas tuvieron mayoría en el *folketing* en los periodos de 1966 a 1968 y de 1971 a 1973.

En los últimos años ha gobernado el Partido Conservador, por lo que el Partido Social Demócrata ha pasado a ser el partido de oposición más importante.

### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

### ***formación de nuevos estados***

I. La palabra *formación* proviene del latín *formatio-ōnis*. Acción y efecto de formar o formarse. Entre sus diversas acepciones se encuentra la de composición, integración de un todo o sus partes; creación, organización, fundación.

Su traducción a otros idiomas es: portugués, *formação*; inglés y francés, *formation*; alemán, *bildung, gestaltung* e italiano, *formazione*.

Aplicado el vocablo *formación* a la expresión *de nuevos estados*, se alude a un fenómeno que consiste en la creación de una unidad política caracterizada por la conjunción de los tres elementos propios del ente estatal, como son población, territorio y gobierno.

II. La formación de un Estado, se produce en aquellos territorios en donde no existía otra organización política previa, o bien, donde existiendo con anterioridad se modifica o extingue el Estado ya existente. La desaparición de un Estado, se presenta, principalmente, por la fusión con otros estados; es decir, en el tránsito de una forma política independiente y soberana que se convierte en una entidad sometida a un régimen jurídico diverso. En el orden internacional moderno este fenómeno se presenta como un proceso de transformación política.

La formación de nuevos estados, toma en cuenta la forma particular de las instituciones existentes y sus diversos procesos, lo que conduce a analizar cuestiones tales como: la fuerza histórica, económica, social y política, que regulan la integración y el regionalismo. En otras palabras, si el Estado surge como una organización centralizada o federal, esto implica, además, que deben existir un mínimo de condiciones históricas y geopolíticas que la hagan factible; adicionalmente, dicha organización requiere también una existencia social sedentaria, es decir, una comunidad arraigada en un territorio. Partiendo de las características anteriores, se puede sostener que el Estado que se pretende formar tiende a ser una "organización jurídico-potestativa de una gran comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinados por factores históricos".

Ya teóricos como Engels, expresaban que:

... el Estado no ha existido eternamente. Ha habido sociedades que se las arreglaron sin él, que no tuvieron la menor noción del Estado ni del poder estatal. Al llegar a una determinada fase del desarrollo económico, que estaba ligada necesariamente a la división de la sociedad en clases, esta división hizo que el Estado se convirtiese en una necesidad.

Para la formación de un nuevo Estado, debe existir una comunidad jurídico-política con capacidad para organizarse autónomamente. Kelsen, decía que:

...existe un nuevo Estado cuando se establece un poder independiente de dominación sobre hombres que habitan un determinado territorio; con otras palabras: cuando adquiere eficacia real, dentro de un cierto ámbito, un orden coactivo de la conducta humana, que no tiene sobre sí otro orden ...

La existencia de tales requisitos, parece ser una condición *sine qua non* para la formación de un nuevo Estado.

En la idea de *formación de un nuevo Estado*, debe hacerse patente la necesidad de la formulación de la Constitución, cuyas fundamentales prescripciones normativas deben ser, entre otras, la manifestación expresa, el desarrollo específico y sistemático del proyecto común y unificador. Es aquí, donde el parlamento juega un papel central, dado que constituye el espacio político por excelencia en donde los representantes populares discutirán y expresarán lo que más convenga al nuevo ente en proceso de formación.

No debe confundirse la formación de un nuevo estado con la formación de una nación, ya que esta última hace referencia tan sólo a uno de los elementos del Estado, que implica asimilación y normalización activas hacia un código nacional, que puede ser lingüístico, religioso o étnico, así como penetración territorial del poder del Estado, homogeneización cultural e integración nacional; el "pasado común y los proyectos que evocan para el futuro. La nación es continuar siendo lo que se ha sido; es, a través de la unión con el pasado, una representación del futuro".

El Estado, como síntesis de los tres elementos: población, territorio y gobierno, también ha sido factor decisivo en la formación de una nación al contribuir a crear y promover la solidaridad entre el grupo humano que lo conforma (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

#### ***bibliografía***

BOGDANOR, Vernon, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1986.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.

*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, Argentina, 1982, t. X.

FAYT Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Salamanca, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

#### ***formas de estado***

I. El vocablo *forma* se refiere a contorno, aspecto exterior; proviene del latín *forma*, que indicaba belleza.

Su traducción a otros idiomas es: portugués e italiano es *forma*; inglés, *form, shape, fashion*; francés, *forme* y alemán, *form, gestalt*.

Por forma de Estado, se entiende, "el conjunto de elementos que caracterizan, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales".

II. Después de la superación del absolutismo y la consolidación del Estado liberal, la doctrina del siglo XIX contrapuso el Estado de derecho de su tiempo a las experiencias históricas anteriores, es decir, al Estado feudal y luego al Estado absoluto y al Estado de policía (*polizeistaat*). En el ámbito del Estado liberal se hicieron algunas distinciones y, en particular, se daba importancia a la contraposición entre monarquía y república consiguiente a la diversa configuración del jefe del Estado hereditario o electivo.

Para Vergottini, tras el primer conflicto mundial surgieron realidades político-institucionales negadoras del Estado de derecho: primero el Estado soviético, luego el fascista, llevaron a un replanteamiento del concepto del Estado y a nuevos intentos de clasificación. El parámetro de referencia de las posibles formas de Estado, sigue siendo la tripartición aristotélica (monarquía-aristocracia-democracia), enriquecida con "formas mixtas", derivadas de la fusión con los principios políticos prevalentes, como el relativo al Estado de derecho burgués y los estudios de derecho constitucional de Europa oriental.

Las formas de Estado pueden clasificarse desde distintas corrientes ideológicas; por ejemplo, a partir del esquema marxista-leninista el ciclo consiste en ausencia del Estado en las sociedades primitivas a su desaparición en el momento en que debe realizarse la sociedad comunista, pasando a través de las formas de Estado esclavista, burgués, y proletario. Estas formas de Estado varían entre sí en relación con el cambio de la clase dirigente que, a su vez, está conectada con el modo de producción predominante en un determinado periodo histórico.

La ciencia constitucional occidental, da primacía a las variedades ideológicas y a las orientaciones políticas que se han manifestado en la historia contemporánea. Así se fija una clasificación tripartita entre Estado de derivación liberal (llamado de democracia clásica), Estado autoritario fascista y Estado socialista).

Encontramos también la clasificación que hace una bipartición entre estados pluralistas ligados a la tradición de las democracias occidentales, que implica una "organización" constitucional de la concurrencia pacífica para el ejercicio del poder y estados monopolistas, de partido único, que eliminan la oposición y se denominan: totalitarios, autocráticos, monopartidistas, de poder cerrado con independencia de la ideología de las orientaciones prácticas, o entre Estado con poder repartido entre individuos, grupos y sus representantes (régimen constitucional, democracia) y estados con poder concentrado (dictadura, autocracia).

Es así como existen estados que se caracterizan por la concentración de poder, por el rechazo del pluralismo partidario y de la oposición. En éstos, el ejercicio del máximo poder tiende a confiarse a un órgano o complejo homogéneo y jeraquizado de órganos; por ejemplo: los históricos estados autoritarios, estados tradicionalistas y modernizadores, en los que las formas principales son la monocrática (unión personal en el vértice del ejecutivo y del partido único) y colegiada (juntas militares, comités, consejos revolucionarios y análogos).

En los estados socialistas, se ha afirmado, doctrinalmente, que la pluralidad de órganos constitucionales no ha de entenderse como separación de poderes, porque el poder es único y se distribuye en cuanto a su ejercicio sólo por motivos funcionales.

Para Biscaretti, citado por Jiménez de Parga, la forma de estado está determinada por la posición que ocupan y la relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado.

Lucas Verdú nos dice que "la característica de la forma de Estado como del régimen político es que son englobantes", es decir "que dentro de ellos caben formas de gobierno y sistemas de gobierno diferentes".

Así es como a las diferentes maneras en que puede estructurarse la organización política en su totalidad y unidad, se le denomina formas de Estado e incluyen los elementos que componen este: territorio, población y poder.

No debe confundirse formas de Estado con formas de gobierno, ya que estas últimas comprenden solamente al núcleo de poder, mientras que la forma de Estado tiene carácter más amplio e incluye a toda la población y a todo el territorio gobierno.

En opinión de Garzaro, las principales formas de Estado son:

1. Estado simple o Estado unitario.
2. Estados complejos o uniones de Estados:
  - a) Federación de Estados.
  - b) Confederación de Estados.
  - c) Unión real.
  - d) Unión personal.
  - e) Protectorado.

III. Partiendo de la Carta Magna y de las distintas teorías que se refieren a las formas de Estado, vemos que con base en los elementos que articulan su estructura, como pueden ser uno o varios centros de poder, se llega a comprender la forma de Estado que tiene México, el cual constituye una federación, ya que el poder es ejercido por un gobierno central y gobiernos locales, como se desprende del contenido del artículo 41 constitucional, en donde se aprecia que:

...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

Algunas características que se enmarcan en la teoría del Estado federal son: un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los estados miembros, a los que se consideran soberanos en cuanto a su régimen interior (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

#### ***bibliografía***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

CUEVA, Mario de la, *Teoría del Estado*, Francisco Berlín Valenzuela (ed.), México, 1961.

FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Salamanca, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, 6a, ed.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

## **formas de gobierno**

I. Se entiende por forma de gobierno, "el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales". Dicho de otra manera, el gobierno es lo que "materializa el poder en el Estado teniendo a su cargo la dirección jurídica y política en sus instancias de decisión, acción y decisión", y puede enmarcarse en determinada forma de Estado (véase *gobierno*).

II. Aristóteles dividía las formas de gobierno en formas puras y formas corrompidas o degeneradas, según se buscara el bien de toda la colectividad o solamente de quienes ostentaban el poder.

En *L'esprit de lois*, Montesquieu hizo una distinción entre gobiernos despóticos (monarquías absolutas), monárquicos (monarquías constitucionales) y republicanos (gobiernos tanto democráticos como aristocráticos sin jefe hereditario).

Se sostiene que las doctrinas sobre las formas de gobierno se desarrollaron atendiendo a las experiencias del Estado democrático de derivación liberal caracterizado por la separación de poderes, el pluralismo y la garantía de la oposición.

Como lo sostiene Fayt, la forma de gobierno se refiere a "la estructura del poder en el Estado, es decir a la organización del poder de autoridad". Ésta, la forma de gobierno, debe ser la expresión política de cada pueblo, en íntima relación con su disposición natural, sus costumbres y condición social y económica.

Giuseppe Vergottini, afirma que cuando se consolidan los sistemas relativos a la forma de gobierno y asumen un carácter tendencialmente permanente, acaban por influir en la forma de Estado.

En las formas de gobierno democráticas las modalidades del uso del poder tienen presente las orientaciones que brotan de la sociedad y del consentimiento de los gobernados; en las autocráticas si tales orientaciones no coinciden con las de los gobernantes se superan mediante procedimientos impositivos, sostiene el mismo autor.

Para Biscaretti, la forma de gobierno está determinada por la posición y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado. Para este mismo autor, no es posible estudiar en abstracto las formas de gobierno. Para que todas y cada una de ellas adquieran su verdadero perfil hay que considerarlas en el marco concreto de una forma de Estado.

La forma de gobierno, parece referirse, principalmente, nos dice Pablo Lucas Verdú, al carácter electivo o no electivo del jefe del Estado, a que sea vitalicio o temporal el ejercicio de las facultades que le atribuye la Constitución.

Las formas de gobierno hacen referencia, según Serra Rojas, a los modos cómo están constituidos los órganos del Estado. Es una visión parcial de la organización estatal, vista a través de la forma cómo se integra uno de sus poderes, el Poder Ejecutivo y cómo se relacionan sus funciones. Se llama así a "la estructura, que pueden adoptar en algún país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí".

Las formas de gobierno más comunes en nuestros días son: la monarquía, con sus variantes autocrática y parlamentaria, la democracia o república, con sus variantes presidencialista y parlamentaria y la forma de gobierno de asamblea.

III. Si nos apegamos a la clasificación de Horacio Sanguinetti, podremos calificar al régimen de gobierno de México como republicano-democrático. Es una república representativa, porque así considerarlo el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, quien lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado.

Por lo que respecta a la democracia, éste es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de su órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y la sustentación de sus instituciones, señala Serra Rojas; atendiendo, además, a que el titular de la soberanía, es el pueblo.

Existe, asimismo, pluralismo político, división de poderes, respeto a las garantías del ciudadano, entre otras, así como los mecanismos o instrumentos que se requieren para alcanzar los fines sustanciales antes citados (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

#### ***bibliografía***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

CUEVA, Mario de la, *Teoría del Estado*, Francisco Berlín Valenzuela (ed.), México, 1961.

FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Salamanca, 1977

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, 6a. ed.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, Astrea, Buenos Aires, 1986, 2a. ed.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

#### ***fracción parlamentaria***

I. (*Vid. supra, fracción y vid. infra, parlamentario*).

II. La expresión *fracción parlamentaria* se emplea en el derecho parlamentario para designar la integración de los miembros de una asamblea, congreso o parlamento, en un grupo que tiene en común el pertenecer a un mismo partido o asociación política (*vid. infra, grupo parlamentario*).

III. En el derecho parlamentario mexicano, la presencia de las fracciones o grupos parlamentarios está contemplada en el artículo 70 de la Constitución General de la República, el cual proporciona las bases jurídicas para su existencia, al expresar en su párrafo tercero que: "La Ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partidos a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados." A su vez, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 31 y 94 definen lo que debe entenderse por grupos parlamentarios al decir que éstos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, estableciendo el mínimo de cinco diputados y tres senadores para integrar un grupo parlamentario (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

#### ***bibliografía***

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984,
- Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992.
- GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1994.

#### ***fuero constitucional***

I. (*Vid. supra*, declaración de procedencia).

#### ***funciones parlamentarias***

I. *Función* (*vid. supra*, división de funciones); parlamentarias (*vid. infra*, parlamentarios).

II. Como es sabido, el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, el cual, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y el sistema político en que actúa.

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey, sin embargo, esta función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

En el Estado contemporáneo, desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que se explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

Al finalizar este milenio, se observa que el parlamento presenta diferencias notables con las instituciones que le precedieron con anterioridad a la década de los cuarenta, como puede apreciarse del papel que se le ha venido asignando al Estado, en el que ha echado raíces el fenómeno de la "racionalización de la vida parlamentaria" al considerársele como lo señala López Garrido, ... implicado en múltiples sectores económicos y sociales, además de los aspectos clásicos de la política general, interior e internacional. El problema dominante en el parlamento en el siglo XX, sobre todo después de la Segunda guerra mundial, es asegurar al gobierno, un suficiente control sobre el parlamento, desequilibrado el conflicto entre mayoría y oposición, de modo que la mayoría pueda siempre apoyar la acción del gobierno con éxito.

Las funciones actuales del parlamento se dan en el contexto anterior, en que existe un Poder Ejecutivo, siempre dispuesto a mantener en segundo plano las actividades parlamentarias, frente a un Poder Legislativo que pugna por no dejarse subyugar o absorber por la fuerte presencia de los titulares de los gobiernos. En este sentido, las funciones parlamentarias más comunes pueden ser clasificadas en: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.

Como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una de ellas pueden también ser aplicadas en otras, de tal manera que se entretujan en la realidad los fenómenos políticos inherentes al ejercicio de una representación auténtica del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada nación genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que permanezcan integrando un todo coherente, constituido por la nación soberana.

III. En el Congreso mexicano, en términos generales, las funciones parlamentarias son ejercidas sin la amplitud que tienen en otros países, en virtud del *sui generis* sistema presidencial que caracteriza al régimen político de México y la escasa tradición parlamentaria que posee, lo que ha dado lugar a la improvisación y falta de profesionalismo de los miembros del mismo. Si a esto se agrega la existencia del principio de *no reelección* inmediata de los miembros de sus cámaras de diputados y senadores, el cual se ha convertido en un tabú para su integración, se comprende el porqué muchas de estas funciones no tienen la misma dimensión y aplicabilidad que en semejantes instituciones políticas de otros países.

Éste sería el caso de algunas de las funciones parlamentarias, como las de indagación, comunicación, de control, de investigación, de educación y orientación política, entre otras, que han venido siendo insuficientemente desarrolladas, con el consiguiente debilitamiento del congreso en este país (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

#### ***bibliografía***

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- BURKE, Edmund, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Política, México, 1984.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, *Parlamento y derecho*, Eusko Legibitzarra (ed.), Parlamento Vasco, 1991.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, "Reflexiones sobre el Parlamento", en *Estudios de Derecho Parlamentario*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1986.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.