

pacto económico

P I. Del latín *pactum*, participio pasivo de *pacisci*, que significa convenir, llegar a un acuerdo, hacer un pacto; concierto en que se convienen dos o más personas o entidades que se obligan a su observancia. En cuanto a la palabra economía se entiende como la ciencia que trata de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

II. Dentro de la reforma del estado en los países en vías de desarrollo, los pactos son acuerdos con la participación directiva del sector gobierno entre los sectores económicos, políticos y sociales más activos para enfrentar y resolver problemas apremiantes, especialmente de carácter económico; realizándose también en materia política. Actividades que algunos consideran que limitan y aun desplazan los quehaceres propios de los cuerpos legislativos, plurales y heterogéneos (congresos, cámaras de diputados, de senadores, cortes, parlamentos, etcétera).

III. En México, a partir de 1987, frente a la crisis económica el sector público con la dirigencia del Presidente de la República ha convocado a los sectores obrero, campesino y empresarial para que por medio de la concertación gremial corporativa se tomasen acuerdos consensados (*pactos*). Documentos en los que se tratan en forma densa y precisa, entre otros temas los referentes a: la inflación y las políticas para combatirla; la apertura comercial y la liberación de la economía; el comercio exterior; la simplificación administrativa de actividades económicas; las políticas y medidas tributarios; los precios y tarifas de los servicios proporcionados por el sector público; el gasto público; el tipo de cambio y su deslizamiento; la fijación de los salarios contractuales; los compromisos específicos de los sectores público, obrero, campesino y empresarial; la integración de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de las obligaciones contraídas; la representatividad y rango de los actores de los sectores que lo firman; los informes detallados y específicos de la Comisión de Seguimiento; el tratamiento a las exportaciones no petroleras; la capacidad negociadora del país con sus acreedores externos; la elevación de la productividad en el campo; los índices del abasto; las tasas del crecimiento de la economía; el superávit financiero; la disciplina fiscal; la deuda pública externa; las inversiones del capital extranjero; las negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio; las medidas para fomentar el empleo y la planta productiva; las medidas para elevar la productividad, la eficacia y la competitividad internacionales; la estabilidad de precios; la implantación del Sistema de Ahorro para el Retiro; la disciplina en las finanzas públicas; las limitaciones a las revisiones de los salarios mínimos y contractuales; las políticas de solidaridad en materia de vivienda y de capacitación; las medidas de desregulación de la actividad socioeconómica; el apoyo a las medianas y pequeñas industrias; la globalización de la economía; el acuerdo nacional para la elevación de la productividad y la calidad, y las medidas y reformas legislativas en las leyes de: Ingresos y Egresos de la Federación; del Impuesto Sobre la Renta; de Inversión Extranjera y de Propiedad Industrial. Estas últimas medidas, dada la situación política del país, se convierten prácticamente en leyes, reduciendo el que hacer propio del Congreso de la Unión y de sus cámaras.

Los pactos económicos han aportado éxitos efímeros y críticas permanentes, sobre todo al sector público encabezado por el Presidente de la República, hecho que no puede calificarse como de corresponsabilidad político-administrativa democrática (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Documento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo 1987-1994.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Informes de Gobierno I, II, III, IV, V y VI*, editados por Presidencia de la República, México, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

SULBRANDT, José, *Proyecto de investigación comparada sobre los procesos de concertación económico-social para la reforma del Estado*, Documento PNUCLAD, 1993.

pacto político

I. (*Vid. supra, pacto económico*). En cuanto a la palabra *político*, del latín *politicus*, relativo a cuestiones del gobierno o del Estado para mantener la tranquilidad y seguridad públicas y conservar el orden y las buenas costumbres.

II. En España, para llegar a la Constitución de 1978, se recurrió previamente a los pactos políticos, el más famoso de ellos el Pacto de la Moncloa, celebrado en septiembre de 1977, que consistió, entre otras cosas, en las garantías otorgadas por el gobierno a los empresarios y al gran capital de que se manejaría con responsabilidad la situación económica. Con los Pactos de la Moncloa, el gobierno tuvo entonces la autoridad para congelar salarios, reducir el gasto público, restringir el crédito y aumentar la presión fiscal. A cambio pudo realizar una progresiva reforma impositiva, hacer más eficiente el sistema de seguridad social, reorganizar el sistema financiero, y resolver el problema de las regiones españolas, con la confianza que se le otorgó.

III. En México, a partir de 1987, frente a la crisis de legitimidad del sistema político, especialmente la sentida por sus gobernantes en el Poder Ejecutivo que se habían separado de los principios ideológicos fundamentales de la Revolución mexicana, como eran el nacionalismo, las limitantes al régimen de propiedad comunal en materia agropecuaria y la supremacía del Estado sobre las iglesias; se desarrolló la práctica de los pactos producto de concertaciones calificadas de consensuales, aunque en materia pluralheterogénea el consenso no es un paradigma democrático. Los pactos se han dado en dos dimensiones, la primera se refiere a negociaciones concretas sobre puntos específicos vinculados en la mayoría de los casos a las partes del proceso electoral que han sido duramente criticados cuando éstos comprenden los resultados electorales legales, incluyendo las decisiones de los tribunales respectivos; la segunda ha abierto con la iniciativa y dirigencia del Poder Ejecutivo espacios de discusión política tendiente a reformas constitucionales y legales que han recibido las aportaciones de representantes en muchos casos no formales de los sectores privado, social y universitario, inclusive a voceros de los partidos que se encuentran representados en la Cámara de Diputados y/o en la de Senadores, lo que contraviene su representación política ciudadana-partidista-legal. Son los casos de las reformas constitucionales a los artículos: 5, que establece que las funciones electorales y censales de tipo profesional y permanente serán retribuidas; 35, que instituye las palabras "libre y pacíficamente" para que los ciudadanos tomen parte en los asuntos políticos del país; 36, que sustituye los padrones electorales por el Registro Nacional de Ciudadanos como un servicio de interés público de responsabilidad estatal y ciudadana; 41, que contempla la creación de un organismo público conductor del proceso electoral y un Tribunal Electoral autónomo compuesto de magistrados y jueces instructores; 54, que establece el número de los diputados por el principio de representación proporcional y los números máximos de los diputados por partido; 60, que precisa el número de integrantes del Colegio electoral de la Cámara de Diputados en 100 presuntos diputados propietarios. Asimismo establece que las resoluciones del Tribunal Electoral sólo serán revocadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los colegios electorales, y 73, que dispone que la elección de los 26 representantes, según el principio de representación proporcional y el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal se sujetará a las bases y reglas señaladas por este precepto. Disposiciones constitucionales que se reglamentan aún

orgánicamente en buena medida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992, Secretaría de Gobernación, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, 1992, 1994.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Concertación y Reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

NÚÑEZ, Arturo, *La Reforma Constitucional de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Informes de Gobierno I, II, III, IV, V, y VI*, Editados por Presidencia de la República, México, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

SULBRANDT, José, *Proyecto de Investigación Comparada sobre los Procesos de Concertación Económico-Social para la Reforma del Estado*, Documento PNUDCLAD, 1993.

Varios autores, *México. 75 años de revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, vol. III, t. 1 y 2.

parlamentario

I. Bajo el nombre de parlamentario debemos entender de manera general a todo aquel miembro de un parlamento, que de acuerdo con el nombre que reciba el órgano legislativo en un Estado, se le asignará uno específico. Así, por ejemplo, si nos encontramos frente a una Cámara de Diputados o de Senadores, a sus integrantes se les denomina diputado o senador; pero, a pesar de recibir diferentes denominaciones en el mundo el miembro de un Congreso, Cámara o Asamblea, la esencia y sentido se encuentra ligado al género del parlamento, de ahí su designación de parlamentario.

Esta voz se escribe *parlamentario* en portugués e italiano; *parliamentary* en inglés; *parlementaire* en francés y *parlamentarisch* en alemán.

II. Es común utilizar también el término legislador o representante popular, para hacer referencia a un parlamentario, en función, a su pertenencia al Poder Legislativo, a su participación en la elaboración de leyes o bien, a la procedencia de su cargo de una elección popular. En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación derecho parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo.

El término parlamentario se emplea con mayor regularidad en aquellos regímenes políticos de tipo parlamentario, en virtud, de la forma de gobierno o bien, donde el órgano depositario del Poder Legislativo se llama concretamente parlamento, como es el caso de Inglaterra y donde está compuesto por dos cámaras (Comunes y Lores). En cambio, en un régimen presidencial resulta más común, la palabra legislador, en virtud de ser parte del Poder Legislativo. A pesar de ello, el término parlamentario abarca todos los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo, y no sólo su función de elaborar leyes.

De acuerdo al jurista mexicano Jorge Moreno Collado, entre los factores que definen a un parlamentario están:

- El tipo de régimen: parlamentario, presidencial, dictatorial.
- El tipo de órgano legislativo: unicameral o bicameral, segunda Cámara aristocrática, federalista o democrática.
- El régimen de partidos: de disciplina rígida o flexible.
- El sistema electoral: mayoría relativa o representación proporcional.
- Su pertenencia a la mayoría o minorías: su función de deliberación y de reivindicación, de adhesión o de oposición al gobierno.
- Su pertenencia a comisiones y su especialidad técnica o profesional.
- El régimen de responsabilidades y de inmunidades.
- El régimen de incompatibilidades parlamentarias.
- Las posibilidades de reelección y de carrera parlamentaria.

III. En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida, porque se considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz.

En el entendido, que son miembros de un parlamento, vocablo universal para hacer alusión a los órganos legislativos, no importando el nombre que adopten estos congresos, asambleas, cortes, cámaras, etc. (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CHARDENAGOR, André, *Razón de ser del parlamento*, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1981.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Derecho legislativo o parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

parlamentario, sistema

I. (*Vid. supra, parlamento británico*).

II. El sistema parlamentario de gobierno es aquel que se funda en el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos. El sistema parlamentario de gobierno se identifica por los siguientes distintivos:

a) El Jefe del Estado y el parlamento son entidades distintas con injerencia excepcional. El primero puede, previa excitativa del Jefe de Gobierno, disolver a la asamblea; convocar a elecciones, o actuar como mediador político entre el gabinete y las cámaras. El parlamento ocasionalmente puede intervenir en asuntos reservados para el Jefe del Estado (v. gr. responsabilidad constitucional, renuncia anticipada, etc.). Cabe aclarar que en este sistema podría no existir Jefe del Estado, sin embargo esta última aseveración es puramente teórica, pues no es posible ejemplificarla con algún modelo constitucional vigente en la actualidad. Podría entonces decirse que existe un ejecutivo doble, uno el Jefe del Estado (presidente o rey) y el otro el gabinete encabezado por el primer ministro (Jefe de Gobierno);

b) el parlamento se estructura por dos entidades a saber: el gabinete, órgano colegiado integrado principalmente por miembros del partido mayoritario vencedor, -o eventualmente por una coalición partidista- quien tiene a su cargo el cumplimiento de las misiones administrativas del Estado y actúa como brazo ejecutante de la asamblea; y la asamblea propiamente dicha, la cual es representante popular y órgano legiferante. Lo anterior, en la inteligencia de que ambas entidades son constitucionalmente responsables entre sí;

c) el parlamento opera bajo el principio de coalición de funciones. El nacimiento y el desarrollo de las instituciones parlamentarias dependen del delicado equilibrio de fuerzas entre el poder central y los poderes periféricos;

d) existe un control interorgánico entre la asamblea interparlamentaria y el gabinete, lo que supedita recíprocamente su permanencia. El gabinete debe contar con el apoyo (confianza) del parlamento: por eso, éste puede obligar al gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza o presentando una moción de censura. El Ejecutivo puede disolver al parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente, de esta manera se compensa la facultad del voto de censura con el derecho de disolución. Así se logra entre ambos órganos una relación de equilibrio.

Es posible afirmar que salvo la excepción constituida por la Unión Americana, los estados de mayor desarrollo económico, tecnológico y sobre todo político del mundo contemporáneo, se gobiernan a través de regímenes parlamentarios -o de asamblea. En esta situación se encuentran los países de Europa occidental, Australia, Canadá, Israel, Japón y Nueva Zelanda.

Conforme a un rigor lógico, el sistema parlamentario se diferencia de otras formas de gobierno merced a una serie de peculiaridades orgánicas y funcionales, tales como la membresía simultánea de los parlamentarios en la asamblea y en el gabinete; la gobernabilidad por mayoría; el liderazgo del primer ministro; la permanencia en el gabinete a partir del apoyo parlamentario; la unicidad en la ejecución de las decisiones políticas y el control recíproco. El control político entre las dos entidades parlamentarias es el elemento predominante distintivo del sistema parlamentario, pues es la atribución recíproca que con mayor energía condiciona la política tanto del gabinete como del parlamento.

La igualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo; la colaboración entre los dos poderes y la existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro, han sido considerados como principios que nutren al sistema. Para otros, el concepto más importante del sistema parlamentario, es la diferenciación entre los jefes del Estado y del gobierno, pues con ello el primero puede permanecer vitaliciamente, si es un rey, o por un periodo suficientemente largo, si es un presidente, dotándoles de un carácter inamovible. También se ha considerado como principio fundamental del sistema parlamentario el hecho de que el gobierno se apoye en la confianza de los representantes de elección popular y que sea permanentemente responsable ante el parlamento (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

- ALDER, Jonh, *Constitucional & Administrative Law*, Macmillan Profesional Masters, Gran Bretaña, 1989.
- BLACK CAMPBELL, Henry, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, Estados Unidos, 1979, 5a. ed.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1994, 7a. ed.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.
- LAPORTE, Jean *et al.*, *Le droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, París, 1987.
- LECRECQ, Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Libreries techniques, París, 1987, 5a. ed.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España 1983, 3a. reimp.
- MACAULAY TREVELYAN, George, *Historia Política de Inglaterra*, Ramón Iglesia (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 2a. ed.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

parlamentario, sistema (modalidad gobierno de asamblea)

I. De la voz inglesa *parliament*, derivado del vocablo arcaico *parler*, cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés, del latín *gubernare*, gobernar y del griego *kybernan*, gobernar.

La voz *parlamentario* se traduce al inglés, *parliamentary*; portugués e italiano, *parlamentario*; francés, *parlementaire* y alemán, *parlamentarisch*. En cuanto a la palabra *sistema*, en portugués e italiano, *sistema*; en inglés, *system*; en francés, *systeme*, y en alemán, *System*. La voz *gobierno* se traduce al portugués e italiano, *governo*; al inglés, *government*; al francés, *gouvernement*, y al alemán, *Regierung*. La palabra *asamblea* se traduce al portugués, *assembleia*, al inglés *assembly*, al francés, *assemblée*, al alemán, *Versammlung*, y al italiano, *assemblea*.

II. El Gobierno de Asamblea, Directorial o Convencional, al lado de los regímenes presidencial y parlamentario, conforman la trilogía gubernamental que funciona en la mayor parte del mundo, la Asamblea opera bajo el principio de confusión de poderes, a diferencia del parlamentario que se funda en el de colaboración o el presidencial que se basa en el de la división de funciones. En rigor, este sistema se podría subsumir dentro del parlamentarismo por tener el mismo sustrato ideológico: el control recíproco de los poderes constituidos mediante la confianza. Incluso se puede considerar al sistema de Asamblea como una fase superior del parlamentarismo por la total preponderancia y fortaleza que aquélla ejerce sobre el órgano administrativo; sin embargo, algunos autores consideran que provoca una enorme concentración de poder que posibilita los abusos. Como ejemplos se citan al Parlamento Largo en Inglaterra (siglo XVII) y al gobierno francés después de la revolución de 1789.

El Gobierno de Asamblea ha quedado prácticamente circunscrito a Suiza. Esta incapacidad de adaptación, podría ser explicada por la estricta vinculación que el régimen guarda con la forma de Estado federal, así como con las estructuras de la democracia directa (referéndum, iniciativa popular), que funcionan en los dos ámbitos competenciales de la Confederación Helvética, no obstante que el Directorio (Consejo Federal), o sea el órgano colegiado ejecutivo a nivel federal, carezca de facultades para censurar a la Asamblea y mucho menos para disolverla, el pueblo mismo (recordemos que Rousseau era ginebrino), tiene la posibilidad de controlar la permanencia de la Asamblea mediante el referéndum, de manera similar al *recall* norteamericano.

Las instituciones constitucionales helvéticas constituyen el prototipo funcional del sistema directorial. El artículo 71 de la Constitución federal Suiza, convierte a la asamblea en el órgano supremo de la Federación. Ésta funciona bicameralmente, integrada por el Consejo Nacional y por el Consejo de los estados, los cuales deben reunirse al menos una vez al año (art. 85). El Consejo Nacional representa el total de la población suiza, en él se nombra un diputado por cada 25,000 habitantes, para que funja en el encargo por cuatro años. El número de representantes asciende a 200, entre los que figuran diputados nombrados por vía de representación proporcional. El Consejo de los Estados hace las veces de Cámara Federal, su función es dotar de una representación homogénea a todos los cantones. Se conforma de dos diputados por cantón y uno por semi cantón, hasta llegar a 44 miembros y corresponde a los estados federados decidir la manera de elegir a sus representantes ante el Consejo.

El contrapeso aparente lo constituye el Consejo federal, órgano colegiado y ejecutivo que acata las decisiones de la Asamblea. Se conforma por siete miembros (art. 95 de la Constitución federal), quienes desempeñan sus funciones durante cuatro años, coincidentes con los propios de la Asamblea. Anualmente, uno de ellos funge como presidente del Consejo federal, cargo de naturaleza exclusivamente honorífica, dado que dicho funcionario carece de facultades especiales o de autoridad sobre sus compañeros. Cada uno de estos ministros lleva de manera independiente una de las carteras administrativas, las determinaciones de carácter colectivo se toman por un mínimo de cuatro votos.

La especialización e independencia de los ministerios en el seno del Consejo federal, debilita la coordinación del aparato administrativo, e incluso se considera que dado el carácter delegado de sus funciones por parte de la Asamblea, este sistema carece de Jefe de Estado en sentido estricto. Otra versión antitético considera que la Asamblea suele reunirse de manera exigua y deja al Consejo federal (Directorio) las manos libres para actuar en la política del país sin mayores requerimientos. Este fenómeno le ha valido al sistema el catalogamiento como de "directorial", con fuerte predominio del Ejecutivo e incluso se le ha llegado a equiparar con los regímenes presidencialistas.

Desde el aspecto formal, la Asamblea conserva siempre facultades para criticar y censurar al Directorio, empero, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el Consejo federal no puede disolver a la Asamblea. La debilidad del Ejecutivo queda evidenciada por la imposibilidad que tiene de renunciar en caso de sobrevenir la censura asambleísta, en esta hipótesis sólo tiene el camino de reorientar su política hacia las nuevas directrices. La dimisión del Directorio es equiparable a una violación constitucional.

No obstante que el Consejo federal se encuentra jurídicamente inerte ante las atribuciones de la Asamblea, la práctica constitucional en los últimos años ha demostrado que la inestabilidad que un sistema así podría generar es más aparente que real, pues el Directorio ha permanecido en funciones y ha tenido la fortaleza para enfrentar toda clase de crisis internas y externas. Para algunos, el protagonismo político del Consejo federal existe como en cualquier régimen sólo que disfrazado, toda vez que conserva la facultad de iniciar leyes, da su opinión sobre las propuestas de ley; sus miembros asisten a los debates de la Asamblea y pueden intervenir para defender su punto de vista. En realidad, las necesidades de la acción política hacen pasar obligatoriamente numerosas atribuciones entre las manos del Consejo federal, quien representa la continuidad frente a una Asamblea cambiante y de sesiones breves.

Una de las características fundamentales y específicas de la Asamblea Suiza es su carácter "no profesional". En una interpretación rigurosa del concepto de "mandato popular", los representantes de la población no cobran un sueldo fijo a cargo del erario federal, ni son nombrados bajo ningún procedimiento previsto en ordenamiento federal alguno, sino que su proceso designativo se desarrolla de acuerdo con las disposiciones cantonales (o en su caso comunales). Esta ausencia de vinculación político administrativa respecto al Consejo Nacional, convierte a los representantes electivos en mandatarios "no profesionales", y por ende independientes en su actuación política.

Empero, la doctrina constitucional suiza ha puesto en duda este principio (LUIS J. MOLINA PINEIRO).

bibliografía

ARDANT, Philippe, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, Librairie générale de droit et de Jurisprudence, París, 1990, 2a. ed.

AUBERT, Jean-Francois, *Traité de droit constitutionnel suisse*, éditions ides et calendes, Nenchâtel, Suiza, 1967, vol. II.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Pablo Lucas Verdú (trad.), Tecnos, España, 1987, 3a. ed.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, España, 1964, 7a. ed.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, J. A. González Casanova (trad.), Ariel, España, 1980.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimpr.

PRELOT, Marcel y Jean Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París 1987, 10a. ed.

parlamentarismo

I. El parlamentarismo es la forma de gobierno que constituye una aplicación deforme y excesiva del régimen parlamentario. De manera semejante a lo que es el régimen presidencial y el presidencialismo, el parlamentarismo implica la concentración de poder y manejo del gobierno por parte del parlamento, haciendo a un lado al resto de los órganos del Estado. Es decir, rebasa los principios que rigen al sistema parlamentario, que son la coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos.

Es durante el siglo XIX en el continente europeo, cuando se desarrolla a plenitud el parlamentarismo. En países como Inglaterra, Italia, Holanda, Bélgica y Francia (exceptuando los periodos imperiales) el parlamento se convierte en el eje del debate político y extiende su influencia sobre el gobierno, que hasta aquel entonces se centraba en el poder regio. Con ello, la monarquía constitucional cede progresivamente su sitio al régimen parlamentario, que se basa en la responsabilidad del gobierno ante el parlamento; manifestándose esta etapa: "por votos de censura parlamentarios, por disoluciones anticipadas de las cámaras por parte regia intentando frenar el desarrollo del parlamentarismo, provocando crisis constitucionales": En el presente, el parlamento ha resuelto a su favor los conflictos con la monarquía.

Uno de los críticos de esta forma de expresión gubernamental, es Carl Schmitt en su obra *Sobre el parlamentarismo*, quien centra sus objeciones en el régimen parlamentario como forma de gobierno y como forma de Estado. Respecto a la primera crítica, el mencionado autor expresa que el excesivo dominio del parlamento sobre el gobierno provoca la inestabilidad de éstos y la imposibilidad de gobernar armónicamente las funciones administrativa y legislativa. En cuanto a sus observaciones como forma de Estado las dirige en tres sentidos: argumenta que la democracia parlamentaria es homogénea, que sólo representa a una clase (la burguesía); rechaza la idea del parlamento-legislador, argumentando que la ley es la transacción entre intereses, pero nunca el producto racional de la discusión y fatalmente, su crítica a la democracia procedimental, es decir, en el momento de tomar decisiones, el parlamento es expresión de la mayoría, que en cualquier momento podrá decir qué es lo legal y lo ilegal.

De acuerdo con el autor español Manuel Jiménez de Parga, suelen existir tres subespecies de regimenes parlamentarios: el parlamentarismo dualista (cuando las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político, entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno); el

parlamentarismo monista (cuando las funciones políticas más importantes se asignan al parlamento y al gabinete) y el régimen de gabinete (existe un entendimiento perfecto entre la mayoría parlamentaria y el gabinete, predominando este último).

En contraposición al parlamentarismo, se presenta el antiparlamentarismo como una acción por parte del Poder Ejecutivo para desaparecer el órgano legislativo. Como ejemplo encontramos varios en la historia política: mediante decreto del 10 de octubre de 1913, Victoriano Huerta, entonces Presidente de México, declaró disueltas e inhabilitadas para ejercer sus funciones las Cámaras de Diputados y de Senadores; en su manifiesto a la nación, del 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori, Presidente del Perú, disolvió temporalmente el parlamento de su país, por considerarlo inoperante y estéril.

En efecto, si el parlamento no se desenvuelve en un ambiente de libertad democrática, en que suelen florecer y desarrollarse las instituciones políticas, su existencia tiende a ser mediatizada como resultado de las limitaciones que le son impuestas. De ahí que las llamadas crisis del parlamentarismo en el mundo, "no han sido otra cosa que la imposición de un poder sobre otro, que erigiéndose en supremo hacedor de la vida política de la nación ha derivado a la instauración de un régimen autocrático, cuya preocupación central parece haber sido desnaturalizar la verdadera esencia del parlamento". Por ello, su instauración es de vital trascendencia, para servir de contrapeso a la figura del dictador o ejecutivo dominante; pero también, el exceso de facultades orilla a un parlamentarismo, por lo que hace falta retomar la esencia del equilibrio entre poderes, en aras de una democracia más plena (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, t. II.

EMBED IRUJO, Antonio, *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987.

SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

parlamentarismo racionalizado

I. Bajo el nombre de parlamentarismo racionalizado, se conoce a la forma de gobierno, en la que se limita el poder de control del parlamento. Esta modalidad de régimen parlamentario surge como contraposición al parlamentarismo, con el objeto de corregir los defectos y excesos en las funciones encomendadas al órgano legislativo; lo anterior, se puede dar a través de modificaciones electorales, creando instituciones o restando fuerza a sus mecanismos de control. Esta forma de gobierno, tuvo su expositor más conocido en Mirkine-Guetzévitch, quien apuntó, que las constituciones europeas creadas después de 1919, "habían intentado codificar, precisar y reglamentar unas prácticas hasta entonces consuetudinarias, modificándolas en un sentido racional y lógico", dando lugar al parlamentarismo racionalizado.

Para entender el parlamentarismo racionalizado, señala Biscaretti di Ruffia, es necesario distinguir entre las tendencias monistas observables tras la Primera Guerra Mundial, orientadas al reforzamiento del Legislativo o del Ejecutivo, y los comportamientos más complejos del parlamentarismo occidental con posterioridad a 1945.

Un ejemplo de este tipo de parlamentarismo, lo encontramos en España, con la llamada moción de censura constructiva que se establece en el artículo 113 de su Constitución, el cual dispone que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la moción de censura, pero debe cubrir ciertos requisitos, como son: apoyo de la décima parte de los diputados; incluir el nombre de un candidato a la presidencia y ser aprobada por mayoría absoluta.

En cambio, el mismo texto constitucional al regular la cuestión de confianza sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general del gobierno, sólo exige la mayoría simple a favor de la propuesta; asimismo, para la disolución de las cámaras, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer la disolución, que es decretada por el rey.

Es decir, aunque la Constitución española consagra como forma política del Estado la monarquía parlamentaria, la figura del parlamento se encuentra limitada, al no poder hacer dimitir al gobierno, a menos que la moción cubra los requisitos antes mencionados; en cambio, facilita la disolución de las cámaras. "Se trata, como es evidente, de un mecanismo de escasa virtuosidad práctica, pero que cumpla con la función legitimadora de mantener el principio de control parlamentario."

Cuando a pesar de la existencia del principio de la división de poderes, no hay un equilibrio por motivo de la preeminencia del parlamento o del ejecutivo, los llamados pesos y contrapesos no existen, la balanza del poder se inclina hacia un lado. De ser el extremo, del Poder Legislativo implica que el parlamento es el soberano legal que posee un poder absoluto sustentado en el derecho. En contra sentido, si es el ejecutivo el predominante a pesar de contemplarse principios y facultades significativas para el parlamento, se instrumentan limitantes a su actuación, produciendo un parlamentarismo racionalizado (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

EMBID IRUJO, Antonio, *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987.

GARCÍA CANALES, Mariano, *La Monarquía Parlamentaria Española*, Tecnos, Madrid, 1991.

SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*. Tecnos, Madrid, 1990.

parlamento

I. 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 *assemblees* que quieren decir reunir simultáneamente, por lo que, nos estaríamos refiriendo a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común.

Esta voz se traduce en otras lenguas como sigue: *parlamento* en portugués e italiano; *parliament* en inglés; *parlement* en francés; *parlament* en alemán.

II. El parlamento es el cuerpo colegiado con carácter representativo, en el que sus miembros ingresan ordinariamente por votación popular aunque puede existir segunda Cámara aristocrática que es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra. Igualmente una Cámara puede integrarse por designación o elección indirecta, como sucedía en el Senado mexicano antes de 1857, o bien, en forma combinada: la mayoría de los miembros de un Senado son elegidos y otros forman parte *ex-officio* como ocurre en Venezuela. Por tal motivo, cuando se hace referencia a un Congreso, Asamblea o Cámara se está hablando de un tipo de parlamento, que tendrá las facultades que le otorgue el orden jurídico.

En ese sentido, la denominación de los parlamentos en el mundo es muy variada. Si el parlamento es unicameral encontramos estas denominaciones: en Dinamarca bajo el nombre de *Folketing*

(Asamblea del Pueblo); en Costa Rica, la Asamblea Legislativa; en Israel, el *Knesset*; en Nueva Zelanda, la Cámara de Representantes y en Guatemala, el Congreso de la República.

En el sistema bicameral, tenemos que en Inglaterra el parlamento está compuesto por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores; en los Estados Unidos su Congreso lo componen la Cámara de Representantes y el Senado; en Francia, su parlamento consta de una Asamblea Nacional y el Senado; en Japón, la Dieta Imperial la integran la Cámara de Representantes y la Cámara de los Consejeros; en Alemania, las funciones parlamentarias recaen en el Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*) y el Consejo Federal (*Bundesrat*).

Históricamente, el parlamento surge en la Edad Media bajo la denominación de asamblea estamental, que se integraba por la nobleza militar, el clero y miembros de las ciudades, teniendo como facultades autorizar gastos de guerra al monarca, a cambio de privilegios y concesiones. Como ejemplo, ubicamos al Parlamento inglés, las Cortes españolas, los Estados Generales franceses y las Dietas alemanas.

La figura del parlamento toma un gran relieve en Inglaterra en el siglo XVII, al imponerse el cuerpo deliberante sobre los intereses del monarca. Al respecto, existe un hecho histórico que muestra la importancia que fue adquiriendo el parlamento, protagonizado por el parlamentario Oliverio Cromwell, quien encabezara una sublevación militar contra el Rey Carlos I: "Después de haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento del Rey, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649."

El parlamento tiene distintos papeles de acuerdo con el régimen político donde se ubique; así, en un régimen monocrático la institución parlamentaria tiene un papel pasivo, ya que el proceso de toma de decisiones se encuentra a cargo de un poder central, depositado en un solo individuo; en este tipo de regímenes encontramos al absolutismo, la tiranía y el cesarismo empírico; aunado a éstos, cabe destacar al sistema presidencialista donde un ejecutivo fuerte es el encargado de controlar todos los ámbitos de la vida política de un país.

En cambio, en un verdadero régimen parlamentario existe una coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos que en un determinado momento pueden propiciar la disolución de uno de ellos. "De acuerdo a la doctrina parlamentaria clásica, corresponde a los miembros del parlamento reunidos en asambleas y sólo a ellos, el sacar de los hechos que ellos conocen y de las impresiones que reciben de sus mandantes, las soluciones útiles para el bien común."

Un parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional; es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis, el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CANO BUESO, Juan y Antonio Porras Nadales, *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, Madrid, 1994.

CHARDENAGON, André, *Razón de ser del parlamento*, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1981.

GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, "Un Congreso, ¿para qué?", en *Deslinde*, núm. 103, UNAM, México, 1978.

parlamento británico

I. De la voz inglesa *parliament*, derivado del verbo arcaico *parler*, cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés.

La palabra *parlamento* se traduce en otras lenguas como sigue: inglés, *parliament*; francés, *parlement*; en alemán, *Parlament*, portugués e italiano, *parlamento*. En cuanto a la palabra *británico* se traduce: en portugués, *británico*; en inglés, *British*, en francés, *britannique*; en alemán, *britisch*, *britannsch*, y en italiano, *britannico*.

II. Para el estudio de la génesis del *parlamento británico*, resultan prolijos los antecedentes de la institución. Dentro de la fase prenормanda de Inglaterra existió la figura del *Witan*, cuya naturaleza no era legislativa ni mantenía control político sobre los actos del rey. Por el galicismo, es factible colegir que la conformación del parlamento se debe a una influencia tardía del derecho romano en la Britania, a través de la invasión normanda realizada por Guillermo el Conquistador hacia el año 1066, con base en este argumento de carácter etimológico, se considera que el parlamentarismo francés hace referencia desde el siglo XIII, al desarrollo de los sistemas de revisión judicial más que a procesos de tipo legislativo. Con la Carta Magna de 1215 se da uno de los primeros estadios del parlamentarismo británico, con ella los diversos estamentos signantes se arrogaron la facultad de aprobar impuestos. Esta asamblea en creciente evolución de su autoridad fue llamada a la postre *parliament*.

Se ha pretendido explicar el nacimiento del parlamento, aunado a los orígenes de la ficción de la representación política de una manera muy simple, toda vez que desde el año 1213 el rey convocaba con periodicidad a los nobles con el fin de obtener su autorización para modificar la tribulación regional, dichas reuniones se desarrollaban en la Abadía de Westminster, lugar donde el rey se encontraba con sus lores, dada la distancia éstos solían designar representantes con capacidades decisorias.

El parlamento surgido de la Carta Magna era conocido en sus orígenes como *Magnum Concilium* o Consejo Común del Reino. Su integración, mediante pares laicos y eclesiásticos de alguna manera correspondía a la posterior Cámara de los Lores. En 1265 fueron convocados por primera vez dos caballeros de cada condado, fecha considerada como el origen del Parlamento británico, procedimiento que se hizo definitivo en 1295, cuando Eduardo I convocó a la asamblea, conocida como "parlamento modelo", en que fueron convocados a integrar el parlamento los miembros de la pequeña nobleza del campo (*gentry*) y de las ciudades (*boroughs*), quienes paulatinamente comenzaron a rivalizar con la ya existente Cámara de los Lores. Tras la fusión de los *gentry* y los *boroughs* nace una nueva fuerza en el seno del parlamento medieval británico: los *commons*. Éste fue el proceso que generó desde el siglo XIV dos segmentos assembleísticos distintos, la Cámara Baja (*House of Commons*) y la Cámara Alta (*House of Lords*). Tras esta conjunción, la expresión *parliament* dejó de hacer referencia exclusiva a la Cámara Alta, para involucrar semánticamente a su colegisladora. Se propagó en el ámbito político de la época, que los *lores* y los *commons* no gestionaban asuntos propios o de sus electores o mandantes tales como terratenientes o comerciantes, sino que en conjunto actuaban en nombre de todos los ciudadanos y con el fin de proteger intereses y derechos comunes y más tarde nacionales. "El Parlamento se convirtió en órgano representativo de la totalidad del Estado."

El Parlamento británico desde el siglo XII, fue arrogándose la función legiferante, dejando en manos del monarca la función meramente sancionadora. Las causas de este fenómeno están estrechamente vinculadas con el prístino carácter estamental que las cámaras habían tenido, siendo uno de sus puntos neurálgicos negociar la tribulación de cada grupo. No requirió mucho tiempo para que este órgano representativo experimentará una metamorfosis radical para compartir la soberanía con su majestad real. De esta guisa, no se consideraba válido ningún impuesto que no hubiese sido sancionado por el parlamento, este principio fue consolidado por la *confirmatio* de 1297 y mediante el Estatuto de 1314. Durante un largo periodo, el monarca inglés en tanto miembro del parlamento conservó la facultad de vetar las leyes expedidas por éste, siendo

en el año 1707 la última vez que dicha atribución fue ejercida por la Reina Ana, al vetar la *Scotch Militia Act*.

La modernización de la estructura parlamentaria transcurrió entre grandes y graves vicisitudes. El fin de la preponderancia monárquica y el principio de la dictadura de la asamblea parlamentaria, quedó plasmada en la Época Isabelina. A partir de este momento, la teoría del régimen parlamentario cambiaría totalmente. La ruptura de la sociedad estamentaria comenzó bajo el reinado de los Tudor, en la salida de la Edad Media.

El desarrollo del parlamentarismo británico, le debe mucho al cisma religioso acaecido durante el reinado de Enrique VIII. En efecto, tras la ruptura entre el Estado y la Iglesia, el parlamento fue fortalecido para actuar como un protagonista capaz de moderar a todos los sectores de la población. La ejecución de Carlos I es el antecedente de la erección de la *Commonwealth*, figura similar a la República, con características agudas de dictadura. Esta perversión gubernamental produjo la supremacía indiscutible del parlamento en el periodo conocido justamente como "Parlamento Largo" en 1649. Correspondió a Carlos II restaurar la tradición monárquica inglesa, menguando la fuerza política del parlamento.

A la fase que sobreviene a estos hechos, se le ha llamado "el despertar del Parlamento en la Gran Bretaña". Estamos en las vísperas de la "Gloriosa Revolución" de 1688. El gabinete aparece en el siglo XVII, actuando originariamente como consejero real, para encomendársela luego, la conducción de asuntos políticos y administrativos. Durante los reinados de Jorge I y Jorge II (Casa de Hannover), es cuando el virtual primer ministro, Robert Walpole, se independiza del rey. Walpole, que lograba dominar al parlamento por medio del soborno y la dádiva, proclama que sus poderes tienen origen real, pero que él es responsable ante el parlamento. Posteriormente esta responsabilidad es ampliada a todo el gabinete. Nace entonces, el principio de la responsabilidad del gobierno. Jacobo II sucede a Carlos II en el poder, con la intención de continuar el absolutismo de los Estuardos. Sin el derramamiento de una sola gota de sangre es depuesto por el príncipe de *Orange*, más tarde Guillermo III, lo que fue el detonante de la Revolución de 1688. Esta sustitución política implicó "la vuelta al régimen representativo", fase considerada como el inicio del desarrollo del parlamentarismo, toda vez que Guillermo III conformó su gabinete con aquéllos de sus partidarios que lo ayudaron a la toma del poder.

El ascenso al poder del príncipe *de Orange*, supone la suscripción con el parlamento de una carta, la famosa *Bill of Rights*, signada el 13 de febrero de 1689, según este documento el monarca pierde el veto sobre las acciones parlamentarias, lo que se asentó en el Acta de Establecimiento. El ideólogo de esta nueva etapa constitucional fue John Locke, autor de los *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil*.

La solidificación del gabinete, nueva fase del parlamentarismo, se realizó en la primera mitad del siglo XVIII cuando Jorge I cedió gran parte de sus facultades políticas a su primer ministro. (La verdadera razón de esta concesión era que el rey Jorge no hablaba una palabra de inglés y, por tanto, temía al ridículo frente al parlamento), la primera administración ministerial que gozó de las nuevas prerrogativas fue la de Robert Walpole, quien pese a todo terminó por dimitir en el año 1742, con lo que quedó evidenciada la gran fuerza del parlamento. La política de la Corona ante este hecho fue la de formar el cuadro del gabinete con personas apoyadas por la Cámara Baja.

Dado que era el propio parlamento, era quien de hecho nombraba al gabinete, se reservaba la facultad de censurarlo y por ende disolverlo al momento que lo considerase prudente. Empero, un nuevo instrumento de carácter inverso surge en el año de 1874, cuando William Pitt a la sazón primer ministro, propuso al rey la disolución de la Cámara Baja.

La estructura es la siguiente: A. La Cámara de los Comunes: Es la entidad del parlamento que representa directamente a la población. Se integra con 635 miembros que representan a la misma cantidad de distritos electorales. La distribución de estas circunscripciones es la siguiente: 516 por

Inglaterra, 71 por Escocia, 36 por Gales y 12 por Irlanda del Norte. En principio, la duración de las funciones de la Cámara de los Comunes es de cinco años, empero, es común que antes de que se cumplan sobrevenga su disolución. Los comunes en particular no pueden renunciar al encargo para el cual fueron electos, sin embargo, se ha desarrollado un peculiar sistema para separarse de sus labores, consistente en hacerse nombrar honoríficamente canciller de la Real Hacienda, designación incompatible con el carácter de parlamentario.

El presidente de la Cámara de Comunes es llamado *speaker*, funcionario de gran tradición, el cual es nombrado por la Corona y por la mayoría de la misma Cámara. Su misión principal es la de servir como intermediario entre los comunes y la Cámara de Lores, y entre la misma Cámara y la Corona, defendiendo en todas sus intervenciones a la Cámara que representa. En el seno de su Cámara, el *speaker* sirve como moderador en los debates, otorgando o negando el uso de la palabra. Este funcionario es considerado imparcial y los miembros del parlamento deben dirigirse a él en sus respectivas intervenciones orales. También es de su incumbencia jurídica determinar si los asuntos en discusión tienen el carácter de financieros, en cuyo caso deben quedar fuera del manejo de la Cámara de los Lores. Excepcionalmente, el *speaker* tiene voto de calidad cuando hay empate, en esta situación, de manera obligatoria debe votar a favor del argumento que sólo difiera la resolución del asunto en cuestión. Existen otros funcionarios, tales como el oficial de la Cámara (*Clerk of the House*), quien es el custodio registrar de la Cámara, y el sargento de armas (*Sargent at Arms*), quien es el ejecutante de las determinaciones del *speaker*.

B) La Cámara de los Lores: La integración de esta Cámara es por lores temporales y lores espirituales. Los temporales suman alrededor de 900 y se dividen en cuatro, de los cuales los tres primeros son de naturaleza estrictamente nobiliaria,

- a) Pares hereditarios del Reino Unido;
- b) pares escoceses; y
- c) pares vitalicios.

En cambio los Lores de apelación originaria tienen funciones judiciales; los espirituales se integran por 26 obispos de la Iglesia anglicana. De ellos, cinco tienen el carácter de permanentes, Canterbury, Durham, Londres, Winchester y York. El resto guarda turno en relación con su antigüedad. El Lord Canciller es el homólogo al *speaker* entre los comunes. Tiene el cargo de ministro de la Corona, custodio del Sello Real, y habitualmente forma parte del gabinete; es el funcionario mejor pagado de toda la Gran Bretaña; es el principal consejero en derecho del gobierno, y es presidente del Comité Judicial del Consejo Privado, presidente de la Corte de Apelación, presidente de la Suprema Corte y de la Corte del Canciller.

El Consejo Privado (*The Privy Council*), tiene facultades de tipo legislativo y judicial que son instrumentos de la Corona para actuar en esos aspectos. Se integra por un Lord presidente y por los miembros en funciones del gabinete, por dos arzobispos, por algunos miembros destacados de la *Commonwealth*, integrantes del cuerpo diplomático del Reino Unido, el *Speaker* de la Cámara de los Comunes, los lores de apelación ordinaria, el Lord Justicia Mayor, el *Master of the Rolls*. Es requisito que todos los miembros del Consejo Privado sean súbditos británicos.

El gabinete, tiene una composición bastante compleja: el primer ministro es su jefe, un *primus inter pares*; los ministros varían en su denominación según tengan a su cargo un *ministry* o un *office*, esta diferenciación no es jerárquica sino determinada tradicionalmente por el momento de creación de la cartera. No es lo mismo el "ministerio" y el "gabinete". El primero está compuesto por todos los ministros, secretarios, subsecretarios y otros funcionarios de rango equivalente, el segundo está conformado exclusivamente por los ministros que han sido designados por el *premier*. Las principales funciones del gabinete son:

- a) La determinación final de la política se someterá al parlamento;
- b) el supremo control del ejecutivo de la nación, de acuerdo con la política prescrita por el parlamento;
- c) la constante coordinación y delimitación de los intereses de los diferentes departamentos estatales.

En el sistema de gobierno inglés, el bipartidismo que lo caracteriza ejerce un peso importante; obteniendo con ello gobiernos estables y duraderos. El gabinete se conforma con elementos tanto de la Cámara de los Lores, como de la de los Comunes. Corresponde al Primer Ministro realizar las designaciones y la adjudicación de carteras. Empero, cada ministro responde en lo individual por la conducción de su dependencia, haciendo frente a las críticas del parlamento. Por lo que se refiere al Primer Ministro, éste es formalmente designado por la testa coronada, pero tal designación no es a su libre arbitrio, sino que debe recaer exclusivamente sobre el líder del partido triunfador, o por el jefe de la coalición de partidos que sumen la mayoría requerida. En la práctica, el Primer Ministro tiene cualidades muy definidas en la política de su país, ya que es el jefe del partido mayoritario, la cabeza del gabinete y el representante del rey. Cada uno de los ministros está al frente de un Departamento de Estado, el cual se integra con políticos parlamentarios y con elementos del servicio civil (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

- ALDER, John, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan Professional Masters, Gran Bretaña, 1989.
- HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, J. A. González Casanova (trad.), Ariel, España, 1980.
- LAPORTE, Jean et al., *Le droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- MACAULAY TREVELYAN, George, *Historia Política de Inglaterra*, Ramón Iglesia (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 2a. ed.
- MAINE, Henry, *El Derecho Antiguo*, Pastora de la Peña (trad.), Extemporáneos, México, 1980, 1a. ed., en español.
- STEIN, Ekkehart, *Derecho Político*, Fernando Sáinz Moreno (trad.), Aguilar, España, 1973.
- WHEARE, K. C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, Londres, 1952, 2a. reimp.

parlamento centroamericano

I. *Parlamento* significa, en una de sus acepciones, la cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial; en otra, el razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta; conociéndosele siendo también como la Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes (DLE). Para Duverger, parlamento es una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de ellas por un número de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes. Mientras que la expresión *centroamericano* hace referencia a lo perteneciente o relativo a esta parte del Nuevo Mundo.

La palabra *parlamento* se escribe en inglés, *parliament*; en francés, *parlement*; en alemán, *Parlament* y en italiano, *parlamento*.

II. El parlamento centroamericano, dentro del contexto del derecho parlamentario, es un órgano regional representativo en donde se elaboran planteamientos, análisis y recomendaciones sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes al área centroamericana, así es como

lo define el artículo primero del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instituciones políticas" de 1987, que entró en vigor el 10. de mayo de 1990. Éste se encuentra integrado por 20 diputados de cada uno de los países miembros centroamericanos: El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica, es decir, en total está constituido dicho parlamento por 100 diputados electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada país, cuyo periodo en el cargo es de cinco años con la posibilidad de ser reelectos. Asimismo, también forman parte del parlamento centroamericano, con calidades especiales (no están ligados por mandato imperativo, con inmunidades y privilegios), los presidentes y vicepresidentes de los países miembros.

La estructura de esta institución representativa de carácter regional es muy flexible, ya que se prevé, para la misma, la participación de tres, cuatro y cinco estados. Por otro lado, cuenta con tres órganos, el primero, la Asamblea Plenaria como órgano supremo, integrada por todos los diputados de la siguiente forma: 110 diputados si participan cinco estados, 88 diputados si son cuatro países y 66 diputados si tres naciones integran el parlamento. El segundo órgano es la Junta Directiva, que se integra por un presidente en todos los supuestos, cuatro vicepresidentes si participan cinco países, tres si son cuatro y dos si participan tres naciones. Asimismo, el parlamento cuenta con cinco secretarios si éste se integra con cinco países, cuatro secretarios si lo componen igual cantidad de países y tres si participan tres naciones. Por último, el tercer órgano es el secretariado, al cual no se le asignan atribuciones y su personal es nombrado por la Junta Directiva.

La sede oficial del parlamento centroamericano es la República de Guatemala, sin embargo podrá reunirse en cualquier otro Estado miembro (El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica). Asimismo, funciona de forma permanente, tiene un periodo ordinario de sesiones (a partir del 25 de mayo), pero puede sesionar de manera extraordinaria cuando sea necesario y a solicitud de 44 diputados. Su quórum, al igual que su integración, cambian en función del número de países que participen, es decir, cinco, cuatro y tres, correspondiéndole como quórum 64, 51 y 38 diputados respectivamente. Sus decisiones son tomadas por mayoría simple, a excepción de las que reformen su Tratado Constitutivo, ya que para lo cual se requiere de una mayoría calificada (76 diputados), que representa el 83.6 por ciento del total de diputados pertenecientes a cinco países. Sus atribuciones están señaladas en varios artículos del mencionado Tratado. En primera instancia, los estados miembros no le ceden poderes soberanos, es un órgano consultivo de cooperación regional, como se señalaría en los discursos previos a su constitución, además de esta atribución, se le confiere una función de control sobre los organismos de integración centroamericana, ya que éstos tienen que rendirle informes. Al respecto, es importante destacar que ciertos instrumentos de control han quedado en suspenso; por ejemplo, conocer de los informes anuales de los diferentes órganos; la designación de funcionarios del más alto nivel en los órganos de integración centroamericana; y el nombramiento y remoción del titular del ejecutivo de la organización centroamericana.

Los recursos con los que funciona el parlamento centroamericano son aportados, en partes iguales, por todos los países miembros. El proyecto de presupuesto lo elabora la Junta Directiva, pero su aprobación o no es función de la Asamblea Plenaria.

El parlamento centroamericano surgió en un contexto de cambios, ten dientes hacia la democracia. A este respecto, un punto neurálgico, para que se pensará en crear un órgano regional representativo, fue la idea de contribuir en la búsqueda de la paz. Lo anterior, se puso de manifiesto en el discurso de toma de posesión del entonces Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, cuando propuso la constitución del parlamento centroamericano, el día 14 de enero de 1986. Posteriormente, en la reunión Cumbre de Presidentes de Centroamérica, tuvo lugar la "Declaración de Esquipulas" (frontera de Guatemala, El Salvador y Honduras), en la que se planteó la creación de mecanismos institucionales, que permitieran fortalecer el diálogo y el pluralismo. De tal forma, el parlamento centroamericano actualizaba dichas aspiraciones. Como consecuencia de dicha Declaración, se creó una Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano, integrada

por los vicepresidentes de los países centroamericanos, que se encargó de la elaboración del Proyecto de Tratado Constitutivo. Esta Comisión se reunió, en agosto de 1986 en Guatemala, elaborándose el primer proyecto, mismo que pasó a una Comisión Técnica, integrada por dos representantes por cada país, bajo la coordinación del Vicepresidente de Guatemala. Más adelante el entonces Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, en febrero de 1987, planteó la necesidad de elegir a los diputados para el parlamento centroamericano en un marco de libertad, pluralidad y honestidad.

En el Segundo Encuentro de "Esquipulas" del 7 de agosto de 1987, como preámbulo de la Declaración, se acordó concebir al parlamento centroamericano como un símbolo de libertad y reconciliación. Así, el 2 de octubre de 1987, en la reunión de la Comisión del Parlamento, se aprobó el texto final del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas", el cual fue enviado a los gobiernos de la región, quienes lo suscribieron en distintas fechas: Guatemala el 14 de diciembre de 1987, Nicaragua el 20 de enero de 1988, Honduras el 28 de abril de 1988, El Salvador el 10. de septiembre de 1989 y, por último, Costa Rica el 29 de septiembre de 1989, entrando en vigor el 10. de mayo de 1990 que, de acuerdo con el artículo 2o., se instaló el parlamento centroamericano 18 meses después de la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo.

En el ámbito parlamentario de otros países, en la actualidad existen otras instituciones similares al parlamento centroamericano, por un lado, el Parlamento Latinoamericano, integrado por parlamentarios de los países firmantes del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" de 1987 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Por otro lado, en la Comunidad Europea -antes Comunidad Económica Europea- existe, como institución, el Parlamento europeo, quien ha prestado un constante apoyo al parlamento centroamericano, integrado este último por 567 eurodiputados electos en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CARPIO NICOLLE, Roberto, *Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Panorama Centroamericano*, núm. 9, INCEP, Guatemala, enero-marzo de 1988.

CERDAS, Rodolfo, *El nuevo miembro del parlamento centroamericano. Análisis*, núm. 5, año 1, San Salvador.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "Parlamento centroamericano y Parlamento europeo. Canales de cooperación birregional", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HERNÁN VARELA, Edgar, *Esquema de análisis del Tratado del Parlamento Centroamericano*, seminario La Elección de los Diputados Nacionales y el Parlamento Centroamericano, según las reformas electorales, CENITEC, San Salvador, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

Seminario. *La Elección de los Diputados Nacionales y el Parlamento Centroamericano*, según las reformas electorales, CENITEC, San Salvador, 1991.

Tratado de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1992, 2a. ed.

parlamento europeo

I. *Parlamento* (vid. supra, *parlamento centroamericano*). El término *europeo* deriva del latín *Europaeus*, adjetivo que se da a un natural de Europa, es decir, al que pertenece a esa parte del mundo.

Las dos voces unidas, *parlamento europeo*, hacen referencia a la institución representativa integrada por parlamentarios (eurodiputados) de cada uno de los países miembros de la Comunidad Europea o Unión Europea.

La palabra *parlamento* se escribe en inglés, *parliament*, en francés, *parlement*, en alemán, *parlament* y en italiano, *parlamento*. Mientras que *europeo* se escribe *european*, *européen*, *europäer* y *europeo*, respectivamente.

II. El 18 de abril de 1951 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y el 27 de mayo de 1952, este organismo instituyó su Asamblea Común con el propósito de partir de comunidades europeas, pasar a una Unión Europea y, llegar en un futuro, finalmente a un Estado federal. Más adelante surge la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), la última se instituyó en 1957. En este año, cada una de las comunidades contaba con un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia y una Asamblea, respecto a la última ésta cambió su denominación por la de Parlamento en 1962. Fue hasta 1967 cuando se fusionan estos órganos, es decir, un único Consejo de Ministros, una Comisión, un Parlamento y un Tribunal de Justicia, para las comunidades.

El 1o. de julio de 1987 se puso en vigor el Acta Única Europea y el 7 de febrero de 1992 se firmó el Tratado de la Unión Europea, antes abordado.

El parlamento europeo es la institución representativa de la actual Comunidad Europea, antes Comunidad Económica Europea, conforme a lo establecido en el artículo G, artículo 4.1, así como en el 137 y 138 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1o. de noviembre de 1993, una vez que fue ratificado por los estados miembros de la Unión, conocido también como el "Tratado de Maastricht". Los países miembros de dicha Comunidad son: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, aunque recientemente pretende ingresar otras naciones. A grandes rasgos, las finalidades u objetivos de la Unión son: progreso económico y social; espacio sin fronteras; unión económica y monetaria (moneda única); política exterior y de seguridad común (defensa común), una ciudadanía de la Unión y un mercado común, entre otros (art. B y G.2 del Tratado). Para la realización de los anteriores, así como de sus funciones en general, la Comunidad cuenta con cuatro instituciones: parlamento europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y un Tribunal de Cuentas (art. 4.1 del Tratado).

En cuanto al parlamento europeo, figura que comentamos, principalmente el Tratado de Maastricht lo regula en su Quinta Parte "Instituciones de la Comunidad", Título Primero "Disposiciones institucionales", Capítulo Primero "Instituciones", Sección Primera "El Parlamento Europeo", artículo 137 al 144. Éste se encuentra integrado por 567 eurodiputados electos, por sufragio universal directo y conforme a un procedimiento uniforme en todos los estados miembros, para un periodo de cinco años con posibilidad de renovación. La última elección se realizó en 1994, para integrar la IV Legislatura. Éste celebra, cada año, un periodo de sesiones que inicia el segundo martes del mes de marzo, pero podrá sesionar de manera extraordinaria en cualquier momento (a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión). Cuenta con un presidente y una Mesa. Actualmente existen en él los siguientes grupos parlamentarios: el Socialista Europeo (PSE); el Popular Europeo (PPE); de Liberales y Demócratas (ELDR); de la Izquierda Europea (GUE); Forza Europea (FE); Agrupación Demócratas Europeo (RDE); el de los Verdes (V); Alianza Radical Europea (ARE) y Europa de las Naciones (EDN).

La función del parlamento europeo en un principio fue esencialmente consultiva (emitiendo dictámenes conformes o consultivos), posteriormente de cooperación y, en la actualidad, participa en la elaboración de la legislación europea (Derecho Comunitario). Asimismo, realiza una función de control sobre el Ejecutivo (Consejo y Comisión); por ejemplo, a través de la moción de censura; las preguntas orales; las preguntas escritas; las interpelaciones; las mociones; la modificación, enmienda, rechazo o aprobación del Presupuesto de la Comunidad; aprueba o no los tratados internacionales importantes; y la creación de comisiones temporales de investigación, entre otros. Asimismo, tiene como facultad nombrar al Defensor del Pueblo y solicitar, al Tribunal de Justicia, la destitución de éste.

En el Reglamento interno del Parlamento Europeo de 1981, entre otros procedimientos, fija el quórum y la forma en que se publicarán sus documentos.

En el ámbito parlamentario de otros países, en América Latina se han creado el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Latinoamericano, ambos también considerados como organismos de carácter regional.

III. En general, las instituciones de la Unión Europea (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo, etc.) tienen relaciones de cooperación con otros países, entre ellos México, en distintas áreas. Al respecto, esta Unión tiene oficinas en nuestro país, específicamente, en el Distrito Federal (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ATTINA, Fluvio, *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

BURBAN, Jean-Louis, *Le Parlement Européen*, Presses Universitaires de France, París, 1991.

CHITI-BATELLI, Andrea, *Aspectos políticos de las elecciones directas. El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984.

FONTAINE, Pascal y Henri Malosse, *Las instituciones europeas*, Ediciones RIALP. Madrid, 1992.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MEDINA, Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1974.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SUBIRATS, Joan y Pere Vilanova (eds.), *El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984.

Tratado de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1992, 2a. ed.

VILÁ, Blanca (ape), *Reglamento interior de 1981, El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984.

parlamento francés

I. El sistema parlamentario de Francia en la Quinta República, se explica en razón de las particularidades de su sistema político, que ha recibido la denominación de régimen semipresidencial. El órgano parlamentario está integrado por dos cámaras: la Asamblea Nacional (*l'Assemblée Nationale*) y el Senado (*Sénat*), las cuales están normadas en la Constitución de 1958.

Los diputados que integran la Asamblea Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en la ordenanza del 13 de octubre de ese año, se eligen a través del sistema de escrutinio uninominal, de carácter mayoritario y a dos vueltas, lo que significa que para triunfar en la primera vuelta un candidato necesita obtener la mayoría absoluta, que es la mitad más uno de los votos emitidos, debiendo esos votos representar cuando menos el 25 por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral. Si ninguno de los candidatos, obtiene esa mayoría absoluta en la primera vuelta, se celebra una segunda en donde el triunfador será el que obtenga la mayoría relativa de los votos. Esta Cámara se componía de 491 miembros, electos por sufragio directo y con duración del mandato de cinco años, siempre y cuando no hubiera una disolución anticipada, pero, en 1986, el gobierno socialista introdujo un método de representación proporcional con lo que aumentó el tamaño de la Asamblea a 577 escaños, incluyendo 22 de posesiones de ultramar.

Los miembros de la Asamblea Nacional proceden de las siguientes organizaciones políticas: Partido Socialista Francés (PSF); Unión para la República (RPR); Partido Republicano (PR); Partido Comunista Francés (PCF). Frente Nacional (FN); Movimiento Radical de Izquierda (MRG); Unión para la Democracia Francesa (UDF); Centro Social Demócrata (CDS); Partido Radical; Partido Social Demócrata.

Por lo que respecta al Senado, históricamente ha sido una Cámara de reflexión y una forma de asegurar la representatividad territorial de los departamentos como entidades gubernamentales; en la actualidad es un cuerpo político que posee menor autoridad legislativa y carece de facultad para hacer dimitir al gobierno. En un principio, el Senado correspondiente a la Quinta República contaba con 283 miembros, aumentó su número de manera gradual, entre 1977 y 1983, a 317 senadores, 296 de ellos representantes de Francia y 21 de posesiones de ultramar o de ciudadanos franceses residentes en el extranjero, con algunas ligeras modificaciones en cuanto al número posterior a estos años. La estructura interna del Senado es similar a la de la Asamblea. La edad requerida para formar parte de esta Cámara es de 35 años, siendo la duración del mandato de nueve años y forman parte de ella personas de posición destacada menos activas políticamente que los diputados que integran la Cámara Baja.

La Asamblea Nacional y el Senado han perdido una importante parte de su poder con la constitución de la Quinta República, pues aunque a mediados de los setenta el parlamento se vio restringido a la función asignada por la Constitución, hubo cierta flexibilidad durante la presidencia de Giscard. Desde que los izquierdistas subieron al poder, en 1981, los representantes nacionales han ganado terreno y el gobierno ha utilizado muy rara vez las prerrogativas a su disposición para disminuir la capacidad legislativa del parlamento. En la historia de Francia, se puede observar la existencia de una Cámara Alta que se ha considerado como una Cámara de reflexión y la mejor manera de asegurar la representatividad territorial de los departamentos que integran al país. No tiene actualmente la posición que tuvo en la Tercera República en que podía ejercer el derecho de veto ampliamente al oponerse a un proyecto de ley de su colegisladora, ni la facultad que tuvo en la Cuarta República en que se transformó en Consejo de la República y podía detener un proyecto de ley hasta por dos meses, salvo el caso de que se tratara del presupuesto o que la Asamblea Nacional lo pasara con carácter urgente y con apremio de tiempo. En la Quinta República si bien recuperó algo de su importancia, se da la circunstancia de que el gobierno puede actuar como árbitro para el caso de que existan discrepancias entre las dos cámaras, con facultades para solicitar a la Asamblea Nacional que busque una solución definitiva a los asuntos controvertidos.

Como en otros países, también en Francia ha habido opiniones contrarias al bicameralismo existente, pues se considera que, por ejemplo, el Senado requiere de algunas reformas que le permitan cumplir más eficazmente sus responsabilidades. En este sentido el politólogo Maurice Duverger ha señalado, al referirse a los defectos del bicameralismo, que uno de los más importantes es la incapacidad del Senado para cumplir la función de contrapeso de una mayoría de derecha tradicional en la Asamblea Nacional. El desfase de las elecciones que entraña la larga duración del mandato senatorial (nueve años) y el hecho de que el Senado es renovado en un tercio cada tres años permitiría una mayor eficacia en el contrapeso, sino estuviera cargado de un

solo lado por el actual sistema de captación del Senado. Muchos tratadistas piensan que es necesario realizar algunas reformas a la a esta institución, sobre la base conciliar las diversas opiniones que se han venido expresando en los últimos años.

Las funciones que ambas cámaras tienen son muy diferentes, "el Senado no puede oponerse al gobierno ni a las leyes votadas por la Asamblea nacional, solamente puede retrasar la aprobación definitiva. Por el contrario, el estatuto de sus miembros y la organización interior de las dos asambleas, podríamos decir que son semejantes" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

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

DREYFUS, Françoise, *Developments in French Politics*, Peter A. Hall, Jack Hayward y Howard Machin (eds.), Macmillan Education, Londres, 1990.

DUVERGER, Maurice, "Le Système Politique Française", en *Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1985. Colección Thémis.

parlamento italiano

El sistema parlamentario de Italia es bicameral pues está integrado por la Cámara de Diputados (*Camera dei Deputati*) y la Cámara de Senadores (*Senato*), las cuales tienen atribuciones constitucionales diferentes y se reúnen conjuntamente en sesiones plenarias o aisladamente conforme a la autonomía de cada una de ellas.

La Cámara de Diputados, consta de 630 miembros, cifra variable, pero que desde 1963 ha sido mantenida en este número. Entre los requisitos para formar parte de esta Cámara se encuentra el tener como mínimo 25 años de edad. El periodo del cargo es de cinco años, en condiciones normales, ya que es frecuente que la Cámara sea disuelta prematuramente por desavenencias entre los partidos políticos que la integran. Para la integración de esta Cámara el país es dividido en 32 distritos de dos o tres provincias. Cada una de estas circunscripciones electorales, escoge a varios miembros dentro de un rango que va de dos a 47 escaños, variando el número de éstos, de acuerdo con la población de cada una de esas circunscripciones. Los partidos políticos presentan sus listas de candidatos, ajustándolas a los escaños asignados a cada uno de los distritos.

La Cámara de Senadores, está compuesta por 315 miembros, elegidos para un periodo de cinco años; se agregan cinco senadores vitalicios designados por el Presidente de la República, también forman parte de esta Cámara quienes han ejercido la más alta magistratura política. Cada región elige a un mínimo de siete senadores, a excepción de regiones como Friuli-Venezia-Giulia que cuenta con tres; Molise que tiene dos y Val d'Aosta que sólo tiene un senador. La edad requerida para ser miembro del Senado es de 40 años y para la elección es aplicado un sistema modificado de votación proporcional.

La Cámara de Senadores y la de Diputados tienen formalmente poderes semejantes, al extremo de que el primer ministro puede provenir de cualquiera de las dos cámaras, tal como ha sucedido en los casos de Spadolini, Fanfani y Craxi quienes fueron primeros ministros de origen senatorial. Esta elección de primer ministro es efectuada después de negociaciones entre los partidos mayoritarios que integran el gobierno. Así el cargo de primer ministro ha tocado a miembros de los partidos Partido Demócrata Cristiano, Socialista y Comunista, que han mantenido en algunas épocas el control de la Cámara Baja.

Los principales partidos que han venido actuando en la vida política de Italia y que tienen representación en las cámaras son los siguientes: Demócrata Cristiano, Socialista, Comunista, Movimiento Social, Demócrata Social, Republicano, Liberal y Radical. El sistema electoral proporcional puro, que se ha venido aplicando desde hace aproximadamente 45 años para la elección de diputados y de senadores, ha producido en la práctica una notable inestabilidad política, pues frecuentemente la falta de apoyo en el parlamento italiano, derivado de las cambiantes coaliciones de fuerzas políticas al interior y expresadas en mociones de censura, ha dado como resultado la caída de los gobiernos, independientemente de que se ha considerado propiciatorio de una fuerte corrupción y tráfico de influencias en los partidos políticos y los gabinetes, acentuada en los últimos años, en que numerosos líderes políticos, funcionarios públicos y hombres de empresa, han sido acusados de este tipo de delitos.

En vista de lo anterior, con fecha 3 de agosto de 1993, después de intensos debates que se llevaron a cabo entre diversos sectores de este país, el Senado de Italia aprobó una reforma electoral por la cual se cambió el sistema por uno de mayoría simple para la integración de la Cámara de Diputados. Con tales modificaciones se hace posible por primera ocasión la elección directa del 75 por ciento de los diputados (475 de los 630 escaños existentes), esperando que se establezca también el mismo sistema para la integración del Senado, en el futuro. Previamente, los diputados habían aprobado esta enmienda, enviándola al Senado para su consideración, cuyos miembros la apoyaron por mayoría, como lo evidencian los resultados que fueron de 128 votos a favor, 29 en contra y 59 abstenciones.

Mediante las reformas electorales aprobadas, el sistema pasa a ser mixto con predominante mayoritario, al haber introducido el legislador un porcentaje de 75 por ciento por elección directa en distritos uninominales y el restante 25 por ciento por elección proporcional, con base en las listas de los partidos políticos, que requerirán un mínimo de 4 por ciento de la votación nacional para poder obtener uno de los escaños. El parlamento en sesión plenaria, para Andrea Manzella, es una

...forma atípica de "unicamerismo", ciertamente la expresión más vistosa de la unidad parlamentaria puesto que señala en forma bastante nítida el momento en el cual la complejidad de la estructura parlamentaria se reduce a dicha unidad (...) "Aun conservando el bicamerismo, se ponen las bases para el tratamiento unitario de problemas fundamentales" decía la relación presentada en la asamblea constituyente en que se introducía el nuevo instituto (con el nombre originario de asamblea nacional y con mayores poderes, entre ellos el de la expresión de confianza y desconfianza al gobierno). Luigi Einaudi, quien como Bagehot, veía las cosas institucionales con el ojo desencantado del buen banquero, observó inmediatamente que, de esta manera, el bicamerismo se convertía en otra cosa y que las dos ramas se reducirían a dos sesiones de una Cámara única.

El autor mencionado alude a los comentarios que ha suscitado la expresión "parlamento en sesión plenaria", considerando que la noción orgánica del *parlamento* y esta configuración dada al trabajo de las dos cámaras, produce una transformación del principio del bicamerismo (término usado por Manzella), pero no llega a anularlo. Sostiene textualmente que:

El bicamerismo cognota nuestro mecanismo parlamentario con toda la serie de motivaciones de política constitucional que, contra el unicamerismo de los diputados comunistas, fueron aportadas a la asamblea constituyente. La segunda Cámara -dice Egidio Osato- se constituye para actuar en el principio de equilibrio dentro de la organización del Estado. Como existía una monarquía absoluta, así podría existir un absolutismo democrático si todos los poderes fueran concentrados en un solo organismo. De aquí la necesidad de una segunda Cámara con los mismos poderes de la primera, la paridad se impone -dice Constantino Mortati- por el mismo origen popular de las dos Cámaras y por el carácter de integración recíproca del que vienen investidas (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

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

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, ediciones del Instituto de Investigaciones legislativas. LIII Legislatura, México, 1987.

parlamento latinoamericano

I. *Parlamento* (vid. *supra*, *parlamento centroamericano*). La expresión *Latinoamericano* se refiere al conjunto de los países de América, colonizados por naciones latinas: España, Portugal o Francia.

II. Como antecedentes de esta figura tenemos, que la Asamblea constitutiva del parlamento latinoamericano se reunió en Lima, Perú, del 7 al 11 de diciembre de 1964, participando 160 parlamentarios de 13 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, México participó enviando observadores). La ausencia de las demás naciones, en su mayoría, se debió a la inexistencia de instituciones representativas.

Los postulados de dicha Asamblea fueron varios e importantes; por ejemplo, bajo la línea integracionista, se propuso establecer la nacionalidad latinoamericana, un sistema de seguridad financiera latinoamericana que fijara los precios a países desarrollados consumidores, la creación de una Corte Internacional de Justicia Latinoamericana, la homologación de planes de enseñanza, la creación de la Universidad Latinoamericana y el desarrollo de un Plan de Reforma Agraria, entre otros.

Como resultado de la Asamblea constitutiva, se acordó que el parlamento latinoamericano sería un organismo permanente y unicameral, cuyos miembros serían los parlamentos (congresos) nacionales de los Estados de América Latina. Para su funcionamiento, contaría con los siguientes órganos: la Junta Directiva integrada con un presidente, un secretario general y por cinco vicepresidentes, los cuales durarían en su cargo un año. También se disponía la creación de cuatro Comisiones: de Integración Política, de Integración Económica y Social, de Integración Cultural y de Educación y, por último, la de Coordinación Legislativa, Estatuto y Reglamento. La primera Asamblea ordinaria se llevó a cabo en Argentina, del 14 al 18 de julio de 1965. En sus debates se sancionaron el Estatuto, el Reglamento y el Presupuesto. Asimismo, en este año ingresó Honduras. Como oficina permanente se fijó la ciudad de Lima y los idiomas oficiales serían el español y el portugués. El presupuesto del parlamento se cubriría, en partes iguales, por los países miembros. Por último, se estableció como símbolo o emblema el pabellón latinoamericano, que es un campo azul en cuyo centro figura un globo terrestre con el mapa en verde de América Latina rodeado de ramas de laurel.

El 16 de noviembre de 1987 en Lima, se firmó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", el cual está integrado por nueve artículos, en los que se señala la forma en la que se institucionaliza el parlamento, sus principios, propósitos, miembros, órganos, personalidad, prerrogativa de éste, los gastos, la sede y las cláusulas finales que permiten el ingreso de nuevos países al parlamento.

El parlamento latinoamericano es una institución representativa, integrada por parlamentarios de los países firmantes del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", que se adoptó en Lima, Perú, en 1987, estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El parlamento latinoamericano, tiene por objetivos la cooperación y coordinación, para la búsqueda de soluciones a problemas comunes de los estados representados y, en particular, de los parlamentos (congresos) de Latinoamérica. El mismo, es un organismo regional de carácter representativo, que se integra con delegaciones parlamentarias de los congresos o asambleas latinoamericanas. Dichas delegaciones, en congruencia con los propósitos que se persiguen, deben estar compuestas por los diferentes grupos, parlamentarios pertenecientes a las instituciones representativas nacionales. Sin embargo, creemos limitada esta representación determinada en base a los grupos parlamentarios de las instituciones representativas nacionales, ya que no surge el voto directo de cada uno de los cuerpos electorales latinoamericanos, a diferencia de lo que ocurre con el Parlamento centroamericano y el Parlamento europeo, los cuales se integran por representantes electos por el electorado nacional de cada uno de los países miembros. En consecuencia, no es del todo legítima la representación en el parlamento latinoamericano, ya que ésta puede dirigirse desde los congresos o asambleas nacionales. Asimismo, en éste existen las siguientes figuras institucionales: la Asamblea (general), que es el órgano supremo; la Junta Directiva, formada por un presidente, un vicepresidente y un secretario general; las Comisiones Permanentes de Integración Política, Integración Económica y Social, Integración Cultural y de Educación y, por último, la Comisión de Coordinación Legislativa, Estatuto y Reglamento.

Dicho parlamento se instituyó como una Asamblea permanente unicameral, con personalidad jurídica independiente a la de cada uno de sus miembros, surgida no únicamente por la proximidad geográfica, cultural e histórica de los pueblos latinoamericanos, sino, además, como un nexo político y económico que enfrentaría, como afirmó el entonces senador priísta Patrocinio González Blanco Garrido en la LIII Legislatura, el injusto e inequitativo orden económico Internacional. Con lo cual, el objeto de dicha institución ha sido constituirse en un foro de diálogo y cooperación entre los países participantes en él (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). A grandes rasgos, las metas que se ha propuesto alcanzar son: un nuevo orden económico internacional, fortalecimiento de los parlamentos (congresos) de Latinoamérica, desarme mundial, erradicación en el continente de cualquier forma de colonialismo y fomentar el desarrollo económico de las naciones latinoamericanas, entre otros propósitos enunciados en el artículo 3o. del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano".

La tendencia unificadora (grupos de países), es una de las pruebas de la necesidad de hacer frente a las potencias económicas y políticas del mundo. La integración se ha venido dando, principalmente, en los países intermedios, es decir, en aquellos que cuentan con una estructura democrática y productiva pero moderada. Al respecto, de forma aislada, sería imposible que éstos afrontaran los cambios globalizadores.

En ámbito parlamentario de otros países, en la actualidad existen otras instituciones similares al parlamento latinoamericano, por un lado, el Parlamento centroamericano, contemplado por el "Tratado Constitutivo del Parlamento centroamericano y otras instituciones políticas" de 1987, que entró en vigor el 1o. de mayo de 1990, integrado éste por diputados electos en El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y en Costa Rica, así como por otros miembros con calidades especiales. Por otro lado, en la Comunidad Europea (antes CEE) existe, como institución, el Parlamento europeo, integrado por 567 eurodiputados electos en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

III. En cuanto a México, nuestro país forma parte del parlamento latinoamericano, ya que la Cámara de Senadores ratificó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" de 1987 que, conforme a lo que se dispone para la integración de éste, en él participan los siguientes grupos parlamentarios mexicanos: el priísta (PRI), panista (PAN), perredista (PRD) y el peteísta (PT) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Diario Oficial de la Federación, México, de 18 de marzo de 1988.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Francisco Berlín Valenzuela *et al.*, *Anexo 1 Creación del Parlamento Latinoamericano. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

_____, *Anexo 2 Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano adoptado en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 1987. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

Tratado de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1992.

párrafo

I. Del latín *paragraphus*, y del griego *paragraphos*, señal para distinguir las diversas partes de un tratado. Signo ortográfico (§) con que se denota cada una de estas divisiones. Cualquiera de las divisiones de un escrito o impreso, en que después de punto final, se pasa a otro renglón. En la redacción, en la escritura, cada una de las divisiones determinadas por punto y aparte, que origina una nueva fase en renglón inferior y con cierto margen mayor a la izquierda (DEDU).

Normalmente se identifican por la letra mayúscula al principio del renglón y punto y aparte al final del trozo de escritura.

La palabra *párrafo* se traduce en otros idiomas como: portugués, *parágrafo*; inglés, *paragraph*; francés, *paragraphe*; alemán *Paragraph* e italiano, *parágrafo*.

II. Los párrafos constituyen una de las subdivisiones de los artículos en los cuerpos legales, aunque no vayan numerados, en cuyo caso se les denomina también a veces incisos o parágrafos.

En el lenguaje parlamentario y en los actos de propaganda política, por párrafo se entiende el pasaje de especial elocuencia o de mayor exaltación en la defensa de una causa o en la reprobación de hechos, conductas, programas y sistemas.

Por otra parte, se emplea con algún calificativo para referirse a una exposición y, particularmente, a un discurso.

El párrafo, es considerado como cada trozo de un discurso o de un escrito que se considera con unidad y suficientemente diferenciado del resto para separarlo con una pausa notable, o, en la escritura, con un punto y aparte (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

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

Diccionario Enciclopédico "Gran Sopena", Ramón Sopena, Barcelona, España, 1993, t. XIII.

Enciclopedia Salvat, Diccionario Salvat Editores, España, 1978, t. IX.

Enciclopedia Universal Ilustrada (Europeo Americana), Espasa-Calpe, Barcelona, España, 1966, t. XLII.

Gran Enciclopedia Larouse, Planeta, Barcelona, España, 1980, t. VIII.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1977. t. HZ.

partido político

I. Estos vocablos derivan de *pars*, parte y *polis*, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida.

La voz *político* se traduce al portugués, *político*; al inglés, *politician*, al francés, *politique*, al alemán, *Staatsmann*, y al italiano, *politico*.

II. La estructura y organización de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad, siendo las más conocidas; el comité, que tiene un carácter limitado y reúne a un pequeño número de miembros, cuya fuerza descansa en su calidad, notables escogidos por su influencia; la sección, que trata de multiplicar el número de miembros efectivos vinculándose y manteniendo un contacto permanente con las masas como táctica electoral y proceso de educación política; la célula, que es un grupo pequeño y permanente de militantes que pueden llegar a la agitación clandestina y aun delictiva; la milicia, cuyos miembros responden a una disciplina, entrenamiento y acción semejante a la de los soldados, por lo cual son aptos para combatir al adversario por medio de la lucha física y aun las armas, aunque sus miembros sean civiles.

Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatista o autonomista, etc. Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. En la mayor parte de los países que adoptaron el régimen representativo y el sufragio, se hizo necesaria la formación de partidos, el sufragio es una institución jurídico política por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñarán el gobierno, es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos y la suma de los votos manifiestan la voluntad popular. La democracia supone la confrontación de ideas, de opiniones, de criterios y, principalmente, la libertad para expresarlas. Democracia y partidos políticos son instituciones inseparables, sin lucha partidista no habría democracia liberal-social.

Los partidos políticos con las características que actualmente se les reconoce, tienen apenas un siglo de existencia.

En 1850, sólo en Estados Unidos se les conocía en el sentido moderno: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. A partir de 1950 éstos funcionan en la mayoría de las naciones, esforzándose las demás por imitarlas. El desarrollo de los partidos está ligado a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, así como al desarrollo de organizaciones sindicales, cuna de los partidos socialistas.

Por otra parte reflejan las fuerzas sociales, inclusive las de oposición, que materializan su acción en la estructura del Estado, y contribuyen a integrar la voluntad popular al organizar, educar e

informar políticamente al cuerpo electoral, al intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes políticos y de los gobernantes.

III. En México, en 1918 un año después de entrar en vigor la Constitución de 1917, se publicó una Ley Electoral que hacía referencia a los partidos políticos, pero fue hasta 1946, cuando estos organismos recibieron relevancia legislativa. La Ley Electoral de 1951 los definía como "(...) asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política". Actualmente su régimen jurídico está determinado en la Constitución Política que los considera entidades de interés público vinculadas a las garantías individuales de libre asociación; y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Segundo se denomina "De los Partidos Políticos", el cual se refiere a sus derechos y obligaciones, a su constitución, procedimiento de registro definitivo y condicionado y a la pérdida del mismo; a sus prerrogativas, acceso a la radio y televisión y funcionamiento; así como a los frentes, coaliciones y fusiones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los partidos políticos determina: artículo 9o. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar (...)"; artículo 35. "Son prerrogativas del ciudadano: (...) III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país" Por su parte el artículo 41, manda que "(...) los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. (...) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (...) Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. Tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social. (...) La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. (...)"; artículo 54. "La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley":

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la

Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de éstos últimos.

La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos. 63. "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; (...) Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que al haber postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaron electos no se presenten a desempeñar sus funciones" (párrafo cuarto), y el artículo 130. "El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. (...) Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político" (párrafo tercero) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, 6a. ed.

Diccionario Jurídico Espasa, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, UNAM, México, 1991, 4a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Julieta Campos y Enrique González Pedrero (eds.),

Fondo de Cultura Económica, México, 1984. 9a. reimp.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *et al.*, *en Foro Para la Reforma Electoral*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993, 12a. ed.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado*, Porrúa, México, 1975, 3a. ed., t. II.

SILLS L., David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, España, 1975, vol. VII.

partido político único

I. De los vocablos latinos *pars*, parte; *politicus*, de los ciudadanos, y *unicus*, sólo en su clase, es decir, parte única de ciudadanos que interviene en el gobierno del Estado.

La voz *partido* se traduce en portugués, *partido*; inglés, *party*; francés, *parti*; alemán, *Partei*; e italiano, *partito*. *Único*, se traduce en otros idiomas: *single*, en inglés; *unique*, en francés; *einzig*, en alemán; *único*, en portugués e italiano, *único*.

II. El partido único es una estructura asociativa que cumple funciones sensiblemente diversas de las correspondientes a los partidos en los ordenamientos pluripartidistas caracterizados por diferencias ideológicas y programáticas, que suponen una efectiva dialéctica entre los partidos y

una posibilidad de opciones entre diferentes propuestas programáticas por parte de los ciudadanos electores.

En la democracia liberal republicana el acceso de los gobernantes al gobierno exige la participación del pueblo personalizado por los ciudadanos, habitantes con capacidad política, quienes lo hacen a través del voto en los procesos electorales; los partidos políticos, hoy en entredicho en algunos países, han sido desde el siglo XIX las instituciones viables, para ello, junto con otras organizaciones políticas. La democracia es pluralista y exige la tolerancia de quienes gobiernan y pretenden hacerlo, es lo contrario al totalitarismo y al autoritarismo intransigentes. Los partidos políticos, llegan al poder obteniendo el voto de los ciudadanos, quienes se lo otorgan, principalmente, por su ideología, programas y candidatos, mismos que se enfrentan libremente en las contiendas electorales con otros partidos. El triunfo de uno de ellos implica la derrota del otro pero no su aniquilamiento ni su persecución, además en la democracia pluripartidista es excepcional que un partido obtenga el triunfo electoral en todos los comicios, normalmente comparten en los órganos colegiados o únicos el poder, ya a base de coaliciones o uniones o por medio de la representación proporcional, sobre todo en los cuerpos legislativos (Congreso, cortes, parlamento).

El *partido único*, se identificó con los totalitarismos antidemocráticos y con ideologías sustentadas en entes trascendentes (el pueblo, la nación, la raza o la clase proletaria) considerándose como su instrumento para llegar y mantenerse en el gobierno, negando a los otros partidos, por considerarlos enemigos, toda posibilidad de participación política, justificando su represión y aun exterminio.

Hay que distinguir entre partido único totalitario y partido hegemónico o de mayoría desproporcionada, propio de los países del tercer mundo, en donde los factores reales de poder económicos, políticos y sociales son generados en buena medida por el gobierno quien los organiza (confederación de sindicatos obreros, cámaras de empresarios emergentes, confederación de uniones campesinas, etc.) y controla políticamente para el cumplimiento de sus objetivos, supuestamente legitimados por su origen popular y en algunos casos vinculados a movimientos de independencia o de revolución social. Dada la vigencia mundial de los principios democráticos los gobiernos que llegaron al poder promovidos por partidos hegemónicos o de mayoría desproporcionada inician desde él procesos de democratización-modernización para pluralizar sus órganos, especialmente los legislativos, encontrando en la representación proporcional un medio adecuado que se ha formalizado en la legislación electoral.

En los países socialistas, el partido político es un auténtico órgano del Estado y de la sociedad que sirve de base al Estado; esto se explica, según afirma De Vergottini, "considerando que el partido por lo regular es *único* y se le considera como el único organismo político con funciones de orientación permitido en el ámbito del ordenamiento estatal". En estos países, el sistema de partido único se caracteriza por la presencia incontrastada de sólo el partido revolucionario de la clase trabajadora: el partido marxista-leninista. La presencia del partido único no excluye, sin embargo, la de otras organizaciones sociales, políticas, profesionales y sectoriales vinculadas al partido por una relación de colaboración que les están subordinadas, como ocurre en la URSS, reagrupadas en el "frente de unidad nacional" (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS J., *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1988.

_____, *et al.*, *Perspectivas del sistema político en México*, PRI, México, 1982.

_____, "¿Unidad ideológica y político práctica en el PRI?", en *Caleidoscopio Jurídico Político*, UNAM, México, 1991.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, 2a. ed.

partitocracia

I. De *partito* que significa dividido, participio pasivo de *partire* "dividir", más *kratía* que significa autoridad, de *krátos*, fuerza, poder.

II. Este término designa el fenómeno del control del poder político por parte de los partidos; es decir, las organizaciones políticas son las que marcan la dirección del gobierno. Si bien, desde una óptica del derecho electoral, la plataforma promovida por los partidos políticos durante una campaña electoral en busca del sufragio mayoritario, pretende convertirse en programa gubernamental al ganar la elección, existe una separación entre lo que es partido y gobierno, cada uno tiene un campo de acción definido, al primero le corresponde la praxis política y al segundo el ejercicio del poder. La partitocracia va más allá de esta noción, ya que el objetivo de los partidos políticos no sólo es arribar al poder, sino tener una exacerbada intervención en el proceso de toma de decisiones.

El tratadista Giovanni Sartori distingue tres tipos de significados sobre el término partitocracia:

1. *Partitocracia electoral*: el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido.
2. *Partitocracia disciplinaria*: el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina de partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido.
3. *Partitocracia literal o integral*: la fagocitación partidista del personal parlamentario: para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato.

El ejemplo más claro de este tipo de sistema político atípico, porque escapa de la clasificación tradicional, es Italia, que a lo largo de medio siglo ha construido una partitocracia, es decir, un régimen en el que el poder recae en los partidos (en sus dirigentes) más que en las instituciones políticas que señala su Constitución. Los impugnadores censuran que aunque los partidos son la más elevada expresión del pluralismo político, y les toca encauzar la voluntad electoral y pugnar por la demanda ciudadana, han acabado por falsificar ésta y mediatizar la voluntad popular y los cambios que estos proponen y existen.

El predominio de los partidos no sólo ha perjudicado la vida del Parlamento italiano, sino al parlamentarismo eje del sistema demoeuropeo, lo que se puede observar en los siguientes puntos:

- a) La concertación entre los partidos suplanta a las instituciones constitucionales;
- b) su voluntad toma el lugar del parecer ciudadano a la hora del elegir gobernantes;
- c) el reparto de los encargos de gobierno entre los partidos coaligados quebranta las reglas corrientes de la administración pública; y
- d) los arreglos a los que arriban los coaligados han impedido la alternancia.

Los autores italianos más acreditados apuntan que la partitocracia ha diluido el poder constitucional, de modo que el entendimiento entre los partidos explica que el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno, el gabinete, los ministros y el parlamento no ejerzan sus facultades constitucionales plenamente; las decisiones emanan de los partidos, quienes instauran por sus negociaciones a quienes deben encabezar los órganos de Estado.

La hegemonía de los partidos no es ajena a la prolongadísima estabilidad del elenco de los partidos, puesto que no había aparecido ninguno importante en medio siglo en Italia, y los que han venido actuando tienen votantes verdaderamente fieles. Este fenómeno tuvo una variante con la elección de abril de 1996, la victoria de la coalición centro izquierda cambió el paisaje político de Italia. Por primera vez en la vida de la República, el Partido Democrático de la Izquierda (PDS) forma parte del gobierno, gracias a la estrategia de alianzas entre progresistas, católicos y fracciones políticas del centro, bajo el símbolo llamado "El Olivo", coalición que logró obtener la representación mayoritaria en las dos Cámaras del Parlamento.

Si bien en la democracia de nuestros días el papel estelar se confía a los partidos políticos, Italia es objeto de acerbadas críticas porque ha extremado su poder para formar en casi 50 años una partitocracia. Lo cual no ha permitido el desarrollo pleno del supuesto régimen parlamentario que tiene ese país, el cual retomara en 1948 con la expedición de su Constitución, producto de un referéndum en el cual el pueblo italiano rechazó el camino de la monarquía.

En este sentido, la partitocracia en Italia ha venido a suplantar al régimen parlamentario, no sólo en cuanto a forma de gobierno, sino que en la práctica los dirigentes partidistas hacen a un lado las facultades del órgano legislativo, para dar paso a negociaciones políticas. La idea del parlamento no está peleada con los partidos políticos; al contrario, requiere de éstos para conformarse y nutrirse de hecho, podemos apuntar que las organizaciones políticas tienen su origen en el parlamento; de ahí, que cada uno de estos entes sean parte fundamental en toda democracia, situación muy diferente, a que alguno de ellos intente sustituir al otro en sus funciones. Es decir, Italia cuenta con un sistema político formal-constitucional (el parlamentario) y otro de tipo real (la partitocracia) que hace a los partidos los grandes interlocutores de la política (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

LUCAS MURILLO, Pablo (coord.), "Italia", en *Sistemas políticos contemporáneos*, Teide, Barcelona, 1984.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de la Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

STAMMEN, Theo, *Sistemas políticos actuales*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1976.

periodo de sesiones extraordinarias

I. Para la Real Academia Española la palabra *periodo* proviene del latín *periodus* que, como una acepción relativa a la figura en comentario, significa el espacio de tiempo que incluye la duración completa de una cosa. Mientras que el término *sesiones* es el plural del sustantivo *sesión* (*sessio*, *ōnis*), el cual se refiere a la junta de un congreso o asamblea. Por último, el vocablo *extraordinarias* es el plural de *extraordinaria* (*extraordinarius*), adjetivo que se aplica a lo añadido al ordinario o también es fuera de lo común.

La palabra *periodo* se escribe en inglés *period*; en francés, *période*; en alemán, *Periode*; en italiano, *periodo* y en portugués, *período*. El término *sesión*, de la cual deriva *sesiones*, se escribe en inglés y francés, *session*, en alemán *Sitzung*, en italiano *sessione*, *seduta* y en portugués, *sessão*. Mientras que el vocablo *extraordinaria*, singular de *extraordinarias*, se escribe en inglés, *extraordinary*, *uncommon*, en francés *extraordinaire*; en alemán, *ausserer, dentlich, selltsam*; en italiano, *straordinario* y en portugués, *extraordinário*.

II. En el ámbito parlamentario de otros países, en general, los espacios para realizar sesiones extraordinarias son cortos, ya que los periodos de sesiones ordinarias son más amplios, los mismos van de los ocho meses en adelante e, incluso, en otros casos el parlamento, el Congreso o la Asamblea sesionan de forma permanente, situación que en nuestro país sucede a la inversa.

III. El primer antecedente de la figura en comento lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 160), ya que la Diputación Permanente tenía la facultad de convocar a Cortes extraordinarias en los siguientes casos: imposibilidad del rey para gobernar, abdicación del mismo o por considerar ardua su carga de trabajo. Posteriormente la Constitución de 1824 (art. 72), disponía que las sesiones extraordinarias se integrarían de los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias. Al respecto, el Congreso o una de sus Cámaras únicamente se ocuparía de los asuntos, para los cuáles se les había convocado, sólo que la convocatoria a sesiones extraordinarias la hacía el Consejo de Gobierno. En la Constitución de 1857 se estableció que quien las convocaría sería la Diputación Permanente, pero a partir del 13 de noviembre de 1874 sería la Comisión Permanente. A este respecto, el texto original de la Constitución mexicana de 1917 vigente dispuso que el Presidente de la República tendría la facultad de convocarlas, derogándose dicha facultad el 24 de noviembre de 1923 y pasando la misma a la Comisión Permanente.

Particularmente en México, los periodos de sesiones extraordinarias no están constitucionalmente establecidos, sin embargo, podemos afirmar que éstos comprenden las reuniones que se realicen fuera de los dos periodos ordinarios de sesiones regulados por la Constitución mexicana de 1917 vigente, en sus artículos 65 y 66. El primer periodo inicia el 1o. de septiembre y concluye el 15 de diciembre o, como excepción, el 31 de diciembre, en el caso en que el Presidente de la República inicie su encargo ese año (1o. de diciembre). Mientras que el segundo periodo parte del 15 de marzo al 30 de abril. Pero en ambos periodos ordinarios de sesiones, las cámaras están facultadas para concluirlos antes del 15 de diciembre o antes del 30 de abril, respectivamente.

Por lo anterior, indirectamente los periodos de sesiones extraordinarias podrán abarcar, en un primer supuesto, del 16 de diciembre al 14 de marzo y del 1o. de mayo al 30 de noviembre, es decir, que el Congreso podrá sesionar de forma extraordinaria durante siete meses en total.

Asimismo, también se consideran sesiones extraordinarias las que se realicen dentro de los periodos ordinarios de sesiones, pero en días festivos, conforme a lo señalado por el RGICG de 1934. Por último, otro supuesto de sesiones extraordinarias, pero en periodo ordinario de sesiones, es el relativo a que por acuerdo de las cámaras se puede anticipadamente concluir el periodo ordinario de sesiones; si esto ocurriera, y surgiera inmediatamente a dicha terminación un asunto grave o importante que requiriera una solución urgente, se convocaría a un periodo extraordinario de sesiones dentro del tiempo comprendido para uno de los dos periodos de sesiones ordinarias.

La finalidad de las sesiones extraordinarias es la relativa a que mediante la instalación del Congreso, o en su caso de una de las cámaras, se resuelvan problemas que no permitan que se posponga su tratamiento o que los asuntos se planteen por oportunidad política; por ejemplo, la suspensión de garantías; la designación de Presidente de la República con el carácter de interino o sustituto; la convalidación de actos del Ejecutivo Federal; el caso de juicio político; la declaración de procedencia; la designación de cargos, entre otros.

La Comisión Permanente, ya sea a solicitud del Presidente de la República, o ésta de *motu proprio*, puede convocar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, para que sesionen de manera extraordinaria. En dicha convocatoria se señala el objeto de las mismas, de tal forma el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva se ocupará únicamente de dichos asuntos, que previamente se hayan señalado. Las sesiones extraordinarias, al igual que las ordinarias, podrán ser públicas, secretas o permanentes (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Edición Privada, México.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario a los artículos 65, 66 y 67 constitucionales" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados y Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

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

periodo de sesiones ordinarias

I. (*Vid. supra, periodo de sesiones extraordinarias*). Por lo que se refiere al término *ordinarias*, éste deriva de *ordinarias ordinarius*, cuyo significado es el despacho corriente en la tramitación de negocios o el adjetivo que se le da a lo común, regular y que sucede habitualmente.

Su escritura en inglés es *ordinary, common*; en francés, *ordinaire*; en alemán, *Kommun alltöglich*; en italiano, *ordinario* y en portugués, *ordinário*.

II. Los términos anteriores, es decir, periodo de sesiones ordinarias, se refieren al tiempo fijado por la Constitución política, por ley orgánica y por los Reglamentos del Parlamento, del Congreso, de la Dieta o de la Asamblea, para que éstos se reúnan a cumplir con sus funciones parlamentarias.

En el ámbito parlamentario de otros países, generalmente se presenta la existencia de dos periodos ordinarios de sesiones; por ejemplo, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela. Mientras que en Chile sólo es un periodo, con una duración menor a cuatro meses; en Uruguay existe también sólo un periodo, pero éste dura nueve meses y, excepcionalmente, ocho en caso de haber elecciones; en Paraguay nueve meses y 20 días y, por último, en Argentina nueve meses. Por otro lado, en los países europeos los periodos ordinarios de sesiones son más largos, excediendo la mayoría de ellos los seis meses; por ejemplo, en España la duración conjunta de los periodos es de nueve meses, excepto cuando se da la disolución anticipada de las Cortes Generales, y en Inglaterra el Parlamento sesiona casi durante todo el año.

III. Los primeros antecedentes respecto del periodo de sesiones ordinarias en México, fueron los artículos 104 y 106 de la Constitución de Cádiz de 1812; ya que el primero disponía que las reuniones de las Cortes serían todos los años en la capital del reino y, el segundo, artículo señalaba el inicio y duración del periodo de sesiones (del 1o. de marzo al 31 de mayo). Posteriormente, ya en el México independiente, la Constitución de 1824, en sus artículos 67 y 71, contempló un periodo ordinario de sesiones (del 1o de enero de cada año al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por 30 días, esto en caso de juzgarlo necesario el Congreso general o a petición del presidente de la Federación). Por otro lado, en el artículo 69 de esta Constitución se limitó aún más el periodo de sesiones ordinarias al decir que estas sesiones se interrumpían los días festivos solemnes.

La Constitución de 1857, en su artículo 62, fue la primera en establecer dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, sin la posibilidad de prorrogarse y, el segundo periodo, del 1o. de abril al 31 de mayo. Con la reforma de 1874 a esta Constitución, el primer periodo ordinario de sesiones se podría prorrogar hasta por 15 días.

Por último, el texto original de la Constitución de 1917 contempló un solo periodo ordinario de sesiones (art. 65 y 66), del 1o. de septiembre y duraría el tiempo necesario, para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentarán. Dicho periodo ordinario de sesiones tenía como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año. Más adelante se dio la primera modificación a los artículos 65 y 66 constitucionales, específicamente en 1977, la cual consistió en asignar una competencia genérica al Congreso, en lugar de una detallada. En 1986 se realizó la segunda modificación, a través de la cual se estableció un doble periodo ordinario de sesiones iniciándose, el primero, del 1o. de noviembre al 15 de julio y, el segundo, del 15 de abril al 31 de diciembre. Por último, la modificación más reciente, y última, se dio el 3 de septiembre de 1993, la cual estableció los siguientes periodos ordinarios de sesiones:

1. Del 1o. de septiembre al 15 o, como excepción, al 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo.
2. Del 15 de marzo al 30 de abril.

A este respecto, sin embargo, la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé que, por acuerdo de las cámaras, se podrán concluir éstos antes de dichas fechas.

El RGICG de 1934 vigente, en su artículo 28, menciona que las sesiones ordinarias son aquellas que se realizan durante los días hábiles de los periodos constitucionales. Asimismo, las sesiones que se realizan en éstos, en su mayoría, serán sesiones públicas. Sin embargo, se realizarán sesiones secretas los lunes de cada semana para tratar asuntos relacionados con la administración de recursos de la Cámara; cuando existan oficios con nota de reservados dirigidos por la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas locales y, por último, cuando se traten asuntos relativos a las relaciones exteriores. Otra modalidad es la relativa a que en días distintos al lunes, por acuerdo de la mayoría, se traten asuntos que exijan reserva.

El trabajo parlamentario realizado en los periodos de sesiones ordinarias es múltiple y de distinta naturaleza. Al respecto, la Constitución prevé que éstos se ocuparán para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten; e inmediatamente después dice "y de los demás asuntos que le correspondan conforme" a la misma Constitución, es decir, que no sólo comprenden la función legislativa, sino, además, otras funciones; por ejemplo, la financiera, la presupuestaria, la de control, la de dirección política, la jurisdiccional, etc. y también se pueden conocer de asuntos graves e importantes (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Constitución de la Nación Argentina, Betina, Argentina, agosto de 1994.

Constitución Nacional de Paraguay, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, del 3 de septiembre de 1993.

_____, "Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", México, 20 de julio de 1994.

GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, *Las sesiones. Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1973.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LINDE PANIAGUA, Enrique (ed.), *Constitución y Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 66", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

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

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 65 y 67", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

plataforma electoral

I. La voz *plataforma* del francés *plate-forme*, plataforma, del francés antiguo *plate-forme*, plataforma o base para cañones, forma plana, de *plate*, femenino de *plat*, plano, + *forme*, forma, del latín *forma*, forma, contorno, aspecto exterior, en español significa superficie horizontal elevada sobre el suelo. La palabra *elección*, del latín *electus*, participio pasivo de *eligere*, elegir por votación.

II. En las democracias partidistas las plataformas electorales son documentos circunstanciales atentos a las condiciones específicas del momento en que se dan los procesos electorales, cuyas vicisitudes muchas veces de tipo internacional tienen importante influencia y aun determinan los resultados de los comicios. Las plataformas son documentos específicos en los cuales los partidos y sus candidatos presentan un programa de acción inmediata acorde a sus planteamientos ideológicos y disposiciones estatutarias. La plataforma electoral es el análisis de la problemática específica conocida a través de observaciones y descripciones objetivas que en algunos casos pretenden ser científicas en el sentido de las ciencias sociales y que sirve a los candidatos para comunicarse en un lenguaje llano con los ciudadanos, no mediante promesas generales, sino con acciones específicas a realizar si obtienen el triunfo que los lleve al gobierno.

En las democracias contemporáneas estos instrumentos se depositan ante los órganos electorales para su debido registro y constatación con los planes y programas de gobierno realizados por los gobernantes. Las coaliciones sólo pueden darse cuando las plataformas electorales son coherentes para no defraudar a los electores. En caso de que el gobierno se adquiera por mayoría, el plan de gobierno no puede ser distinto a la plataforma electoral, si bien es cierto que el gobierno y los gobernantes en particular no tienen una relación determinante con el partido que los llevó al gobierno si deben respetar la voluntad manifestada por el voto de los ciudadanos; los programas de gobierno que contradicen la plataforma electoral son un fraude a los electores. En la democracia los ciudadanos participan conscientemente en los procesos electorales aprobando con su voto las plataformas y los demás instrumentos de los partidos, además de la simpatía, carisma, capacidad, etc., de los candidatos.

En los países del Tercer Mundo por múltiples motivos, uno de ellos el analfabetismo de un sector importante del cuerpo electoral, los documentos escritos de los partidos han tenido poca importancia, reduciendo los juegos electorales democráticos a la habilidad de los candidatos o a la fortaleza y capacidad organizativa de los partidos (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Foro para la Reforma Electoral, varios autores, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

Reforma Política, varios autores, Secretaría de Gobernación, México, 1977.

pleno

I. Vocablo que deriva del latín *plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de una corporación. Con todos sus miembros, dicho de un Cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución.

La expresión "en pleno" se utiliza para expresar que en un cuerpo colegiado, cuenta con la concurrencia de todos sus componentes.

Su traducción en otros idiomas es: inglés, *full, complete*; en francés, *plein*; en alemán, *voll, komplett, vollständig, plenum, plenarsitzung*; en portugués, pleno, *cheio*, e italiano, *pieno, plenaria*.

II. En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como "el órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros". Generalmente los trabajos del pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la Mesa Directiva de las cámaras, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea le corresponde conocer de los asuntos más relevantes y quienes lo integran tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que les son sometidas por las comisiones o comités para su consideración.

En la democracia liberal de división de poderes el Poder Judicial se estructura jerárquicamente, en el vértice de la pirámide se encuentra el Tribunal (Corte) Supremo de Justicia, el cual se integra por ministros, quienes actúan en pleno o por salas. El *pleno*, es el órgano jurisdiccional máximo de un Estado.

III. En México, dentro del Poder Legislativo, el órgano de mayor jerarquía en las Cámaras de Diputados y Senadores es el pleno, al igual que dentro del Poder Judicial, pues su máximo órgano jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesiona en pleno, al que asisten sus 11 ministros y es presidido por el presidente de dicha Corte, su competencia y facultades se determinan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo IV, Del Poder Judicial (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III y VI.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1977, t. HZ.

pluriétnico

I. Étnico, del griego *éthnos*, nación, pueblo, gente del grupo propio, grupo nacional. Plural, forma gramatical que se refiere a dos o más personas, del latín *pluralis*, compuesto de más de uno. Pluriétnico, varios pueblos o naciones.

La materia que se encarga del estudio de lo étnico, se traduce como: *ethnography*, en inglés; *ethnologie*, en francés; *völkerkunde* y *ethnologie* en alemán e italiano, *etnologia*.

II. En el desarrollo histórico los estados nacionales, especialmente los europeos, desde la antigüedad hasta la edad moderna, fueron integrando dentro de su territorio distintos pueblos con sus respectivas culturas, mismos que se sometieron a su soberanía que implicaba independencia externa y supremacía interna, abstrayendo metafísicamente el concepto de pueblo, como una voluntad general-racional que se aplica (ilustración) para la creación de una forma de gobierno perfecta (democrática), pensamiento que consolidó los estados nacionales durante el siglo XIX. El concepto de pueblo como ente substancial (alma nacional-espíritu del pueblo) se unió a su contenido material racial que fue rechazado después de la Segunda Guerra Mundial por sus características antindividualistas totalitarias sustentadas por los fascistas-racistas-etnocidas de la Alemania nazi. La crisis de algunos estados nacionales a finales del siglo XX se relaciona a su afán fallido de absorber o reprimir a los pueblos que integraron forzada o violentamente dentro de su territorio, los cuales hoy exigen su independencia; o su autonomía frente al Estado soberano nacional descrita metafóricamente como un mosaico de pueblos y culturas.

En los países del Tercer Mundo, el tema del indigenismo sigue siendo un asunto polémico y político, dada la especial configuración indígena que subsiste en numerosas naciones. En el caso de América Latina, países como Perú, Guatemala, Bolivia y México, entre otros, continúan debatiendo sobre la mejor forma de convivir con sus comunidades nativas, respetando sus tradiciones, costumbres, principios y expresiones culturales.

La independencia reciente de tribus y/o pueblos localizados dentro de los territorios de los nuevos estados nacionales (después de la Segunda Guerra Mundial) ha logrado mantener formas de vida cultural distintas a la oficial-estatal. En esas regiones las colonizaciones europeas consideraron a los nativos como algo distinto e inferior a ellas, sin plantearse problemas éticos, explotando sus recursos humanos y naturales acordes al pragmatismo capitalista-mercantil de los imperios de la época.

Diferente a lo que sucede en algunos estados nacionales de Iberoamérica, como los arriba mencionados, con presencia indígena cuantitativa y cualitativamente inobjetable, en donde el indio y sus culturas han sido considerados: o como algo extraño, alejándolos de los programas integracionistas nacionalistas, o como la parte substancial de la identidad nacional, por lo menos en el discurso ideológico político del grupo gobernante. En esta discusión siempre aparece el factor racial, aunque en algunos casos se soslaye, sobre todo en los países con procesos de mestizaje francos en donde sus habitantes son en un porcentaje alto física-racialmente indígenas, por lo que la barrera entre lo indígena y lo no indígena es endeble, convirtiendo a este problema en uno de identidad nacional.

Una tesis que no hay que olvidar en esta discusión es la de algunos antropólogos-indigenistas-juristas que afirman que los pueblos tienen derechos como entes colectivos, lo cual sólo es posible aceptar con interpretaciones emocionales que históricamente han estado alejadas de cualquier forma de gobierno democrático. Sobre el tema *pluriétnico* varias ciencias sociales (antropología, sociología, politología, historia, derecho etc.), han aportado hipótesis y teorías sustentadas y desarrolladas con investigaciones empíricas-realistas o planteamientos ideológicos de distinto sino, que en algunos casos parecen extrañas a la vida comunal, como la que se refiere a su democratización a través de la implantación de formas tradicionales de gobierno.

La Organización de Naciones Unidas ha legislado al respecto en distintas materias, incluyendo la del trabajo con un ingrediente acentuadamente agrario, considerando que en buena medida el problema de los indígenas y de sus pueblos es el de la tenencia y explotación de la tierra, partiendo del hecho histórico de que han sido sujetos de despojo e injusticias objetivas por parte de los colonizadores en la etapa de conquista y colonia y de los actuales detentadores del poder económico, social y político en esos países. Tres son las posiciones de los instrumentos internacionales en relación con los pueblos indígenas: la de incriminar a los gobiernos que los discriminan; la de apremiar a los gobiernos para que tomen medidas pluriétnicas de respeto a los indígenas a sus pueblos y culturas; y la de sugerir y/o demandar moderadamente a los gobiernos para que modifiquen su política de integración fallida por una de respeto que los fortalezca y desarrolle.

III. En México, en 1992, se reformó el artículo 4o. constitucional, después de la reforma habida en la Constitución de Oaxaca, que fue la primera que reconoció los derechos de las comunidades indígenas, determinando que:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley..., con lo que, a decir de González Oropeza, se ha logrado un avance: "El viejo dogma de la igualdad ante la ley y de la uniformidad de la sociedad ha tenido que retroceder para reconocer que la ley debe considerar de manera distinta a los desiguales, de que México es una nación pluricultural sustentada en sus pueblos aborígenes, que han deseado conservar sus tradiciones durante siglos y que algunos se resisten a la integración."

El precepto normativo en cuestión, presenta dificultades para su reglamentación jurídica, lo que el señalado investigador califica como, "falta de positividad o aplicación, que nos ha enfrentado a los mexicanos, una vez más, con nuestra apremiante realidad".

En la Cámara de Diputados existen Comisiones como las de Asuntos Indígenas; Agricultura, Asuntos Fronterizos; Bosques y Selvas; Ganadería y Reforma Agraria. Todas éstas, coadyuvan para combatir los problemas pluriétnicos del país, y los que de éste se desprenden (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Cultura y derechos de los pueblos indios de México", en *Revista Estudios Parlamentarios del Congreso*, año 1, núm. 2, marzo-abril de 1996.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J. et al., *Algunos aspectos de la situación jurídica de los indígenas y de los pueblos indígenas en México*, documento de trabajo inédito de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio núm. 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Organización Internacional del Trabajo, Diario Oficial de 24.I.1991.

pluripartidismo

I. La voz *pluripartidismo*, es un concepto formado de varios términos: pluralidad del latín *pluralitas-ātis*, multitud de algunas cosas; partido de partir, separar o dividir. Organización de personas con carácter estable destinada a adquirir el poder para ejercer desde él un programa político general.

II. Sistema político en el que coexisten varios partidos, propio del Estado liberal donde existe la libertad de expresar ideas políticas distintas. En un Estado donde impera el pluralismo político, sus estructuras políticas reposan en la diversidad de pensamientos, elemento fundamental de la ideológica liberal. Las elecciones, el parlamento y las libertades políticas en un país, no tienen sentido si no se enfrentan varias opiniones, expresadas por varios partidos y organizaciones políticas. Las democracias occidentales se definen por este pluralismo que limita a los gobernantes de forma material levantando frente a ellos una oposición que los critica y que puede relevarlos en elecciones próximas, los limita también por la naturaleza del sistema de valores que implica la diversidad de opiniones como un valor, un "bien" fundamental. No admite que una opinión sea verdad absoluta y que las otras sean errores absolutos. El pluralismo liberal se opone al dogmatismo ideológico y la infalibilidad de sus gobernantes y a los gobiernos autoritarios.

Las doctrinas pluralistas nos ofrecen una visión del Estado soberano que admite la división del poder, contrario a la idea absolutista de soberanía monista que exige la concentración total del poder.

Terminada la Segunda Guerra Mundial en 1945, los partidos políticos democráticos han avanzado en una doble línea de institucionalización y pluralismo hacia su perfeccionamiento, por un lado dejaron las actividades insurreccionales ilegales, ajustándose a las normas constitucionales de su país y actuando dentro de los marcos legales, y por otra parte se han alejado de las divergencias ideológicas consideradas como irreconciliables, aceptando posiciones doctrinales diversas, con el fin de lograr la realización del bien común, lo que ha permitido frecuentemente las coaliciones de partidos en situaciones de emergencia o de simple utilidad.

Las democracias liberales son regímenes pluralistas de bipartidismo o pluripartidismo. En el primero, un solo partido está seguro de reunir la mayoría absoluta de los sufragios electos y de los escaños parlamentarios. De esta forma los gobernantes pueden apoyarse sobre una mayoría homogénea y estable, y nos encontramos con un "parlamentarismo mayoritario"; en el segundo (sistema de más de dos partidos) puede suceder que un solo partido tenga la mayoría de los escaños parlamentarios, pero es excepcional.

El sistema pluripartidista da paso a una pluralidad mayor de opciones representadas por cada uno de los partidos. En principio, se trata de un sistema más democrático, pues el ciudadano cuenta con un horizonte más amplio de elecciones. Pero el *pluripartidismo* cuando es excesivo lleva al confusiónismo. Como difícilmente un partido puede alcanzar la mayoría, se tienen que establecer alianzas o coaliciones de partidos más afines para conseguir cierta estabilidad y homogeneidad en el gobierno.

III. En el caso de México, existe un régimen plural de partidos, que establecido en la Carta Magna en su artículo 41, que los considera como "entidades de interés público" (a partir del 6 de diciembre de 1977), y menciona que sus fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La Constitución reconoce para los partidos políticos derechos y prerrogativas, remitiendo a la ley respectiva, en este caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la

regulación de su participación en los medios de comunicación, el financiamiento, la participación federal, estatal o municipal en elecciones, y otras reglas.

En el artículo 70 constitucional, se señala que "la ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados"; con lo que se puede entender, claramente, que este órgano legislativo está conformado por distintos partidos.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala expresamente la conformación pluripartidista de sus órganos legislativos, por ejemplo, al mencionar en su artículo 21 que la conformación de "la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará por un Presidente, tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara (...)". Así también, en el Capítulo Tercero, que se refiere a la conformación de los grupos parlamentarios, dice la mencionada Ley: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido (...)".

Para el caso de la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica del Congreso, también estipula la conformación pluripartidista de dicho órgano, ya que en el artículo 94 menciona que: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización que, en los términos del artículo 70 constitucional, podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado (...)".

Las comisiones y los comités en la Cámara de Diputados, se encuentran distribuidos con mayor equidad entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara, cuestión que no se presentaba durante la vigencia de la Ley Orgánica de 1979.

La integración pluripartidista de las Cámaras de Diputados y de Senadores ha influido notablemente en la organización, estructura, funciones y trabajo parlamentario, tanto en el Congreso como en cada una de las cámaras, haciendo más rica la vida parlamentaria de México, por el interés que despierta la confrontación de los diversos puntos de vista de sus miembros, pertenecientes a distintas fuerzas políticas (*vid. supra, grupos parlamentarios*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1994, 7a. ed.

BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1987.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Eliseo Aja et al. (trads.) Ariel, México, 1986, 1a. reimp.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

MOLINA PIÑEIRO Luis J., *Coaliciones y candidaturas*, Instituto Federal Electoral, México 1993.

ZIPPELIUS Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM. México, 1985.

pluripartidismo ficticio

I. La voz, *pluripartidismo*, es un concepto complejo formado de varios términos: pluralidad del latín *pluralitas-ātis*, multitud de algunas cosas; partido de partir, separar o dividir. Organización de personas con carácter estable destinada a adquirir el poder para ejercer desde él un programa político general. La voz *ficticio*, del latín *ficticius, fictitius*, ficticio, de *fictus*, participio pasivo de *fingere*, formar hacer, fabricar fingir, simular, en español significa fingido, imaginario, simulado, artificial, falso.

II. En la democracia liberal pluripartidista, el acceso al gobierno especialmente a la titularidad del órgano ejecutivo y al cuerpo legislativo bicamaral o unicamaral se lleva a cabo a través de contiendas electorales entre partidos políticos que representan distintas corrientes dentro de los sistemas y estructuras sociales y que presentan a los ciudadanos programas de acción y plataformas electorales vinculados a una ideología. Los partidos políticos democráticos aunque tienen afinidades ideológicas siempre se enfrentan en contiendas electorales con los otros partidos, para llegar al gobierno vía el voto ciudadano o de los electores respectivos. La coalición y otro tipo de uniones se entienden como lo accidental, lo imperioso y/o necesario.

En algunos países de democracia incipiente del tercer mundo, la corriente democrática pluripartidista, comúnmente aceptada en la discusión internacional, los encaminó a la creación artificial de oposiciones, o sea partidos que carecían de bases reales de poder en los distintos sistemas y de estructuras sociales a los cuales el partido único o hegemónico o directamente el gobierno les propicia espacios de participación que no ponen en peligro la estabilidad del sistema ni propician una oposición contestataria incontrolable. Los partidos de oposición ficticia son grupos de retórica política crítica que acentúan los hechos sociales particularmente evidentes, que tienen un carácter negativo del gobierno y/o de su partido, como la corrupción y la prebenda.

Los partidos de oposición ficticia en el pluripartidismo electoral manifiestan su incapacidad y están condenados a desaparecer; en su momento jugaron un papel importante al determinar formalmente la presencia de un régimen democrático pluripartidista, inexistente.

Los partidos de oposición ficticios existen cuando los requisitos legales para el registro son pequeños y endebles que pueden ser fácilmente cubiertos. En torno a este tema las corrientes políticas de opinión son distintas, hay quienes consideran que estos partidos no deberían de existir, mientras que otros piensan que en la democracia la opinión de las minorías debe ser debidamente escuchada en los órganos de gobierno, aunque su peso específico político real sea pequeño.

III. En México el Partido Revolucionario Institucional que llegó al gobierno en 1929 y se mantuvo como único y hegemónico hasta la década de los ochenta y sobre todo los gobernantes, encontró en los partidos políticos ficticios una forma de "legitimación" interna y sobre todo externa, su participación se caracterizó por la adhesión a las candidaturas del partido hegemónico, especialmente la del Presidente de la República; ya que éstos, por la falta de una verdadera militancia y adecuada organización, parecían más bien destinados a actuar como grupos de presión que como verdaderos partidos políticos (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, México, 1981.

MOLINA PIÑEIRO, Luis Jorge, *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1976.

MOLS, Manfred, *Mexiko die Institutionalisierte Revolution*, Böhlau, Köln, 1976.

Varios autores, *Foro para la Reforma Electoral*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

Varios autores, *México, 50 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

Varios autores, *México, 75 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

poder constituyente

I. *Poder*, proviene del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad; en tanto que *constituyente*, viene del participio activo de constituir -que deriva de las palabras latinas *constituere*; de *cum*, con; y *statuere*, establecer-; que significa el que instituye, establece, crea u organiza institucionalmente.

Como sustantivo la palabra *poder* se traduce en portugués, *poter*; en inglés, *power*, en francés, *pouvoir*, en alemán, *Macht, Kraft*, y en italiano, *potere*.

II. Autoridad o asamblea que de hecho o de derecho redacta una Constitución o las leyes supremas de un Estado (DEDU).

El *poder constituyente* de las constituciones escritas modernas y contemporáneas se identifica con el hecho histórico de la asamblea, congreso o corte que institucionalizó, al formalizar en un texto jurídico-político, la creación, organización y funcionamiento de un Estado soberano, son los ejemplos de la Constitución norteamericana y de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución francesa. Hechos históricos que la sociología política considera como efectos causados por la conjunción de fuerzas sociales dependientes o vinculadas a los factores reales de poder militar, económicos, políticos, etc. En la teoría democrático liberal el Poder Constituyente se identifica con el pueblo que manifiesta su voluntad soberana, entendida como una voluntad general en el sentido rousoniano, es decir, una razón que se aplica, pensamiento prioritario de la ilustración para crear una forma perfecta de gobierno independiente de tiempo histórico y lugar geográfico que implica: derechos humanos; división de poderes; participación de los ciudadanos en la elección-designación de sus representantes y sobre todo legalidad que fundamente los quehaceres de los gobernantes en los órganos del gobierno. La Constitución crea al gobierno y le determina su organización y funcionamiento en ámbitos de competencia. Razonamientos jurídicos-políticos metafísicos constitucionalistas que identifican a la ley fundamental o suprema con la soberanía del pueblo. En este contexto el pueblo otorga a los órganos legislativos creados por él en la Constitución la facultad derivada de legislar para conseguir el bienestar general estableciendo la máxima de que lo que no está expresamente facultado a la autoridad le está prohibido, mientras que la voluntad de los particulares es soberana en el amplio espacio de la ley, y todo les está permitido, excepto lo ilegal, lo delictivo.

En la democracia liberal la soberanía de un Estado nacional se da: cuando internamente el poder es supremo y externamente independiente, conceptos que en el mundo contemporáneo están sujetos a revisión pero que siguen vigentes en las discusiones constitucionales jurídico-políticas, sobre todo en lo relativo a la validez de las leyes vigentes en el territorio de un Estado soberano, incluyendo las normas de Derecho Internacional incorporadas a la legislación nacional constitucional por actos competencia de los servidores públicos de los órganos respectivos, normalmente el Poder Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo.

Las ideologías no democráticas liberales no aceptaron la argumentación metafísica del poder soberano constitucional del pueblo, por lo que en sus teorías materialistas el *poder constituyente* no ocupó espacio alguno, ya que se consideró que los fenómenos del poder se legitimaban socialmente cuando eran acordes a los intereses de la clase revolucionaria triunfadora que no requería de argumentaciones apriorísticas no sujetas a comprobación empírica.

En la teoría formalista-normativista que determina que la validez de las normas, de los órganos de gobierno y de los actos de autoridad de los gobernantes se encuentra en la norma superior que los crea, así hasta llegar a la ley fundamental-constitucional-suprema, se considera que toda ley, incluyendo las reformas constitucionales deben ser acordes a la legalidad establecida en ella, o sea la soberanía como voluntad suprema está formalizada en la Constitución, independientemente de su contenido.

El *poder constituyente* en la democracia liberal-política-práctica ha sido una conjunción de argumentos metafísicos y político realistas, una combinación entre idealismo y materialismo; hechos históricos existenciales y argumentaciones racionales no empíricas, por lo que las tesis y teorías al respecto sólo son comprensibles con métodos de análisis, incluyendo los científicos flexibles, que las consideren circunstanciales y relativas.

III. En México, se habla, fundamentalmente, de los poderes constituyentes de 1824, 1857 y 1917, que son los años en que se expidieron las constituciones políticas que tuvieron mayor vigencia. Esta última, resultado del movimiento revolucionario iniciado en 1910, y que está considerada como un documento político visionario al haber recogido las auténticas aspiraciones del pueblo mexicano, que se hicieron sentir durante la lucha armada. La tarea de los Constituyentes de 1917, adquirió dimensiones extraordinarias por la pasión, entusiasmo y la capacidad con que supieron defender los principios sociales, políticos y económicos que fueron consagrados en la Carta Magna (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1994, 7a. ed.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.
- HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, J.A. González Casanova (trad.), Ariel, España, 1980.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Eduardo García Máynez, UNAM, México 1979.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, 1988.
- PRELOT, Marcel y Jean Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1987, 10a. ed.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

poder constituyente permanente

I. *Poder constituyente* (véase la expresión anterior). *Permanente* viene del latín *permanen-sentis* que permanece y de *permanére*-mantenerse sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad.

Esta voz equivale a: *permanente*, *inmutável*, en portugués; *permanent*, en inglés y francés, *dauernd*, *bleibend*, en alemán, y *permanente*, en italiano.

II. En los países del Tercer Mundo, en los cuales la Constitución es considerada como un modelo de cambio social profundo, las reformas constitucionales son permanentes y responden o a la presión de los factores reales de poder, especialmente los económicos y sociales-económicos-políticos por adecuarla a los cambios en que ellos participan; o al deseo de la élite política de

buscar nuevos caminos no fundados en bases reales-materiales de poder para lograr el cambio social; o simplemente el deseo del Presidente por obtener popularidad o justificación histórica.

Normalmente en las constituciones democráticas liberales existe un precepto que determina el procedimiento para reformarla o adicionarla, que suele ser más complejo que el realizado por el legislador ordinario, por ejemplo la exigencia de una mayoría calificada y cuando se trata de estados federales la votación mayoritaria de las legislaturas de las entidades federativas, aunque se trate del mismo cuerpo legislativo ordinario el procedimiento de reforma constitucional es más complejo y pretende el respeto de los gobernantes al orden constitucional. Para los formalistas-normativistas-positivistas-jurídicos una constitución puede ser totalmente reformada si el órgano que lo hace es competente y cumple con el procedimiento establecido en la Constitución. Para los jusnaturalistas racionalistas las reformas constitucionales no deben afectar los principios de la democracia liberal, hacerlo es equiparable a un movimiento brusco de rompimiento del orden jurídico-constitucional establecido. En algunas constituciones se prohíbe al órgano revisor modificar algunos preceptos, como son los que se refieren a los derechos humanos y a las instituciones del Estado federal, en otros casos se fija un plazo, en el que se prohíbe realizar reformas. La postura contraria considera que una constitución puede ser totalmente reformada y aun derogada y que esta acción es válida si se lleva a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma constitución. Burgoa lo explica así:

La modificabilidad de los principios constitucionales que se contiene en una constitución, o sea de los que implican la sustancia o contextura misma del ser ontológico y teleológico del pueblo, y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente o al poder soberano. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva constitución.

Burgoa nos dice que para que el poder constituyente logre su objetivo esencial consistente en implantar el derecho fundamental y supremo que se expresa y sistematiza normativamente en una Constitución, se requiere por modo indispensable que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suelen actuar, así como para no someterse a fuerzas ajenas a ese conglomerado.

III. La doctrina constitucional mexicana llama poder *constituyente permanente* al poder revisor de la Constitución, que es un poder creado por ella; se trata de un órgano revisor cuya competencia es precisamente reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente.

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que señala lo concerniente al poder constituyente permanente, ya que refiere: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada (...) se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (...)" (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991, 8a. ed.

Estructura del poder y reglas del juego político en México, UNAM, México, 1988.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS J., *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*, UNAM, Mexicano, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993, 27a. ed.

poder deliberante

I. Poder del bajo latín *pótere* y éste del latín *possum, potes*. *Deliberante* del verbo *deliberar* y éste del latín *déliberare*.

En otros idiomas equivale a: *poder/deliberar* en portugués; *pouvoir/deliberér* en francés; *can, to be able, power/to deliberate* en inglés; *können, gewalt, marcht/beratung, über legung* en alemán y *potere/deliberazione* en italiano.

En su acepción más general, la palabra *poder* alude al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. *Deliberante*, por su parte, se refiere a las juntas o corporaciones cuyos acuerdos tomados de votos, trascienden a la vida de la colectividad con eficacia ejecutiva (DRAE, 19a. ed.). La voz compuesta se refiere a la facultad, después de discutir el pro y contra de una decisión, para ordenar un acto apegado al derecho.

La función de poder deliberante del parlamento tiene como punto de partida el texto que se elabora al ejercer la función representativa; este texto sirve como tesis para los diálogos y debates de la función de deliberar, generándose la antítesis y después la síntesis, para que el órgano colegiado se pronuncie por la solución que a su juicio sirve más a la sociedad a la que representan los integrantes del parlamento.

II. El poder deliberante como función del parlamento, requiere de instrumentos de información objetivos y probados, así como de la asesoría profesional especializada para que los miembros tomen adecuadas decisiones en los asuntos que son sujeto de su deliberación.

Es importante destacar que el mecanismo operativo del poder deliberante conduce a los miembros del parlamento a constituirse y organizarse en comisiones. Se trata de comisiones especializadas que se encargan de los estudios de aquellos temas en que deben intervenir los parlamentarios asignados a la comisión específica.

El debate es la forma del poder deliberante; sus decisiones están precedidas de las deliberaciones en las que los parlamentarios manifiestan sus posturas político-jurídicas. En la práctica general, pueden distinguirse dos momentos importantes en los debates: la discusión general, en la que cada legislador tiene el derecho de intervenir sobre la totalidad del texto legislativo y la discusión de los artículos, que implica la votación separada y la votación de cada artículo del proyecto. Se ha ido adoptando por parte de muchos parlamentos, la costumbre de que la discusión sobre las líneas generales se lleve a cabo con la intervención de los relatores de mayoría y de oposición, de un representante para cada grupo parlamentario, y con la intervención de los legisladores que deseen exponer posiciones contrarias a las de su propio grupo. Éste es el procedimiento que actualmente se sigue en el Parlamento italiano.

En la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense, además de que se utilizan otros medios para promover las iniciativas, las más importantes para el debate pasan por el Rules Committee, que tiene la facultad de fijar "las reglas para el debate de la legislación".

El parlamentario inglés Edmund Burke señaló en 1774 que:

El parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general...

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados contiene en el capítulo III "De los debates" las reglas pertinentes a las discusiones, y separa en el IV lo relativo a las votaciones. Con respecto a las deliberaciones, cuando se concluye el informe de la ponencia por un parlamentario

miembro de la comisión específica, se reúne otra vez la comisión para debatirlo e instrumentar el consecuente Dictamen sobre el texto expuesto. Las deliberaciones en comisión tienen un escenario distinto al de presentación para las ponencias, debido a la presencia de los medios de comunicación. Los parlamentarios aprovechan para que sus discursos contengan pronunciamientos que llamen la atención de la opinión pública, transformando las sesiones de las comisiones en plataformas o escenarios para el debate entre los diversos grupos, anticipando el otro debate que se hará probablemente en el pleno del parlamento.

III. En México, el Debate como recurso del poder deliberante que tiene el Congreso está fundamentado en la Constitución (arts. 71 y 72). El poder deliberante mexicano está protegido por el artículo 61 de la Constitución mexicana, que otorga a los diputados y senadores la garantía de inviolabilidad al emitir sus opiniones en el desempeño de sus cargos, de las que jamás podrán ser reconvenidos. En la práctica parlamentaria, el ejercicio del poder deliberante se sustenta en previos acuerdos o consenso legislativo (*vid. supra, acuerdos*).

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso mexicano dedica un capítulo denominado "De las discusiones" (arts. 96 al 134) al procedimiento para debatir o deliberar los asuntos de la competencia legislativa; las partes elementales son sesiones, debates y votaciones. Entre otras cuestiones, se reglamenta la forma en que los miembros de la legislatura podrán participar (96 al 102, 113 a 116), la duración de los discursos (103), el derecho a no ser interrumpidos (104), las causas para reclamar el orden (105), la posibilidad de levantar la sesión en caso de que algún legislador reclame el quórum y la suspensión por esta razón (106, 112), las causas para suspender las discusiones (108), el proceso de votación y adiciones (117 a 125), la participación de secretarios de despacho y otros funcionarios (126 a 131) y las posibilidades de votar en conjunto o en partes los proyectos (132 a 134) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

Lexipedia Barsa, Enciclopedia Británica de México, 1988, t. 2.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

poder ejecutivo

I. *Poder* (*vid. supra, poder constituyente*). *Ejecutivo* deriva de la palabra latina *exsecútus* -que ejecuta o hace alguna cosa y de *exséqui* consumir o cumplir.

Se traduce en otros idiomas como: inglés, *executive*; en francés, *exécutif*, alemán, *executive*, e italiano, *esecutivo*.

II. Para Vergottini, las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el Poder Ejecutivo comprende modelos centrados en un órgano (monismo) y modelos concentrados en dos órganos (dualismo). a su vez estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados); de los cuales el que prevalece es el monocrático en los ordenamientos autocráticos.

El Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un "monarca elegido". Cuando las constituciones establecen un ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe del Gobierno), en realidad sólo uno acaba por tener mayor relevancia, como es en los casos de Inglaterra y Canadá.

En Estados Unidos de Norteamérica, cuya Constitución data de 1787, configura un ordenamiento con estructura federal, con una forma de gobierno definida como presidencialista, el ejecutivo es jefe de Estado y, a su vez, Jefe de Gobierno y deriva su legitimación directamente de la colectividad nacional. A decir de algunos teóricos, la crisis de los años treinta coadyuvó para consolidar la convicción de que correspondía al ejecutivo afrontar la emergencia utilizando poderes cada vez más amplios que los tradicionalmente considerados propios del Congreso.

En América, las constituciones latinoamericanas, en gran número, han tenido como modelo constitucional el estadounidense, de tal forma que, aunque señalan la clásica división de poderes, le dan mayor preeminencia al Poder Ejecutivo, que se deposita en un Presidente de la República.

En el Estado democrático de división de poderes el Poder Ejecutivo es el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el Poder Judicial. En los regímenes presidencialistas el Poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones; para el quehacer administrativo el Presidente tiene la facultad de designar a quienes lo auxilién en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que en la práctica lo relaciona con el partido que lo llevó al gobierno, especialmente con sus cuadros dirigentes y personas relevantes. En el presidencialismo su titular se encarga de la política internacional, que en caso extremo puede llegar a la declaración de guerra, con la aprobación del cuerpo legislativo respectivo, por ello es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas e interviene en la designación de sus altos mandos, al igual que en el nombramiento de los embajadores, preocupándose también por los asuntos de la procuración de justicia; maneja también las relaciones internacionales, específicamente las de comercio exterior en beneficio del país. En el régimen presidencialista éste goza de facultades extraordinarias con motivo de la suspensión de garantías en la que interviene el Poder Legislativo.

En los regímenes presidencialistas para la ejecución de las leyes el Presidente tiene la facultad reglamentaria que amplía considerablemente su espacio original de competencia y que algunos consideran no propio de la división de poderes. En muchos países la facultad de iniciar leyes da al presidencialismo características específicas, casi de exclusividad en algunas materias y rangos, es el caso de las reformas constitucionales; también es característica del sistema presidencial el derecho de veto que se tiene para hacer observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo antes de su promulgación, acción suspensiva provisional para su revisión.

III. En la Constitución mexicana el artículo 80 determina: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

El artículo 83 de la mencionada Carta Magna, establece el periodo de duración del encargo del ejecutivo, y la fecha en que inicia el ejercicio como Presidente de la República. Asimismo, en su contenido observamos la prohibición de que "(...) en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." Éste es el arraigado principio de la No Reelección, principio considerado, al igual que en algunos países latinoamericanos, como una decisión trascendente del poder constituyente.

En un Estado federal como el mexicano, el Poder Ejecutivo se da en tres ámbitos de competencia, el Federal, el Estatal-Local y el Municipal-Ayuntamientos, cuyos espacios los determina, en orden jerárquico la Constitución General y las constituciones de las entidades federativas (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

ARDANT, Philippe, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1990, 2a. ed.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS J., *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*, UNAM, 1988.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

poder judicial

I. Poder (*vid. supra, poder constituyente*). Judicial deriva del latín *judicialis*, relativo a los jueces.

II. En principio el Poder Judicial es el que ejerce la administración de justicia en el territorio del Estado soberano del que forma parte. En el Estado de derecho democrático de división de poderes, el Poder Judicial es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo - Suprema Corte de Justicia-, cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resolver sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de control constitucional.

En un Estado federal, la función judicial está integrada por instituciones de competencia federal, cuya influencia se extiende a todo el país; y de competencia local, que circunscribe su actuación al territorio de la entidad federativa correspondiente. El Poder Judicial Federal se integra por jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo; y el Poder Judicial de las entidades federativas, se integra por juzgados y tribunales de los estados que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en asuntos de competencia local, concurrente o auxiliar. El Poder Judicial local ejerce su jurisdicción sobre conflictos y asuntos en que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, es el caso de las leyes civiles, penales, etc., esta clase de litigios son denominados genéricamente como locales o estatales.

Si bien desde de un punto de vista orgánico se encuentran separados el Poder Judicial de cada estado y el Poder Judicial de la Federación, tal separación se relativiza desde la perspectiva de las funciones que desempeñan ambos poderes, ya que a través del juicio de amparo es posible impugnar prácticamente, ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, todas las sentencias definitivas de única o segunda instancia que pronuncien los tribunales. Además de la competencia local y concurrente, los tribunales locales deben funcionar como órganos auxiliares de la justicia federal.

La facultad de control constitucional de los actos de autoridad y de las leyes, es substancialmente distinta a la facultad jurisdiccional. Sin embargo suele suceder que los órganos federales encargados de la función jurisdiccional, tienen a su vez la facultad de juzgar sobre la constitucionalidad de una ley y emitir sentencia que puede dejar sin validez cualquier disposición general, abstracta e impersonal que conculque el orden constitucional.

El Poder Judicial es indivisible y único, y los órganos que lo ponen en ejercicio están determinados en la Constitución y sus leyes orgánicas que precisan sus ámbitos de competencia y jurisdicción.

III. En México, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la

Judicatura Federal; fijándoles la Constitución y las leyes respectivas sus ámbitos de competencia, mismos que en algunos países son frecuentemente reformados, lo que no considera conveniente para la seguridad la ortodoxia jurídica (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

poder legislativo

I. Poder (*vid. supra, poder constituyente*). La palabra *legislativo*, proviene del latín *legislador*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplícase al cuerpo o código de leyes.

Poder legislativo, es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes (DLE).

II. En el Estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da *al poder legislativo* la competencia de expedir las leyes. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o dos cámaras que representan intereses distintos: los del pueblo y los de los privilegiados, es el caso de las cámaras de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra. En el Estado federal la Constitución determina que expidan leyes dos órganos distintos: los congresos-legislaturas locales y el Congreso General o de la Unión, los espacios de los respectivos ámbitos de competencia dan las características a cada Estado federal, hay quienes afirman que el ámbito de competencia mayor debe corresponder a las entidades federativas, mientras que otros consideran que en los países subdesarrollados la Federación debe participar de manera más intensa como órgano de poder público nacional, lo que amplía sus ámbitos de competencia, no sólo legislativos y judiciales sino especialmente ejecutivos-administrativos.

La teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) considera que el *poder legislativo* formaliza-legaliza a la soberanía nacional, dándole a los legisladores como representantes del pueblo y de la nación la función de legitimar democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del Gobierno del Estado debido a su origen electoral, es común identificar al *poder legislativo* con sus integrantes los legisladores y su quehacer político práctico cotidiano en beneficio del diálogo y la discusión política democrática que exigen prudencia y negociación, acciones contrarias a las decisiones impositivas radiales de los regímenes dictatoriales.

III. En México, la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo federal de tipo norteamericano, que establecía la Cámara de Diputados sobre la base de representación proporcional al número de habitantes y al Senado compuesto por dos representantes de cada entidad federativa; la de 1857 optó por el unicameralismo, suprimiendo al Senado, mismo que se restableció en 1874; la de 1917 determina en el artículo 50: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores", las cuales integran el Congreso de la Unión (art. 69), cuyas facultades las determina el artículo 73 en

XXX fracciones, ordenamiento que se ha reformado-adicionado en treinta ocasiones, lo que pone de manifiesto la ampliación que el ámbito de competencia federal ha tenido (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Eliseo Aja et al. (trad.), Ariel, México, 1986, 1a. reimp.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1985, t. III.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

poder público

I. Poder (*vid. supra, poder constituyente*). *Público* proviene del latín *Publicus*, público, del pueblo, de *poplicus*, del pueblo, de *populus*, pueblo.

Se traduce en portugués, *público*, en inglés y francés, *public*, en alemán, *öffentlich*; y en italiano, *público*.

II. Se conoce como *poder público*, al conjunto de órganos de autoridad que gobiernan un Estado con actos imperativos, unilaterales y coactivos; es un poder superior unitario, exclusivo e irresistible y se atribuye a la comunidad-sociedad; su dominación es incondicional y dentro de sus ámbitos de competencia y jurisdicción no puede sustraerse nadie, vinculándose con el poder coactivo monopolizado por el Gobierno del Estado.

Se designa a los órganos-instituciones a través de los cuales la soberanía-poder supremo se manifiesta y funciona, es una facultad consubstancial del Estado que le permite dictar y ejecutar normas obligatorias que regulan la convivencia social de quienes se encuentran en el territorio de su jurisdicción; su origen soberano le faculta establecer e imponer coactivamente las normas jurídicas para regular el orden político y social. También es conceptualizado como el conjunto de prerrogativas de la administración pública para hacer prevalecer el interés general bien común.

En el Estado de derecho democrático de división de poderes los órganos del *poder público* tienen su origen y validez en la Constitución-Ley fundamental, la que determina su organización y funcionamiento y en buena medida el contenido de las leyes ordinarias-orgánicas que les precisarán sus ámbitos de competencia y jurisdicción, para imponer la legalidad y garantizar la libertad de las personas y los ciudadanos, dando con ello certeza y seguridad jurídicas.

El poder público del Estado, es esencialmente imperativo y coercitivo, y forzosamente debe someterse al orden fundamental del cual emana.

La función legislativa, es una de las tres en que el poder público se externa dinámicamente, y mediante cuyo ejercicio se produce el derecho ordinario o secundario del Estado, sin contravenir el derecho fundamental o Constitución.

Por lo que se refiere a la función administrativa y jurisdiccional del Estado, el poder público se traduce en la subordinación normativa en donde los actos en que dichas funciones se desarrollan

no sólo deben acatar las prevenciones jurídicas fundamentales o constitucionales, sino las normas jurídicas ordinarias o secundarias.

III. En la Constitución mexicana, el artículo 39, menciona que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo *poder público* dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...". Para Burgoa, la segunda parte del artículo establece una indebida equivalencia, si se toma en cuenta el texto del artículo 41, ya que el concepto de "poder" puede tomarse en su sentido dinámico y haría referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual, al ser unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, tiene como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinta de ella. Pero, si la idea de "poder", por otro lado, se imputa una connotación orgánica en cuanto que se le identifica con la de "órgano," la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1994, 7a. ed.

BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

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

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 2a. ed., t. II.

poderes de la unión

I. *Poderes* (vid. *supra*, *poder público*, *poder ejecutivo*, *poder legislativo*, *poder judicial*).

preguntas escritas

I. El término *pregunta* de acuerdo con la Real Academia Española deriva del latín *percontari*, que en plural hace referencia a aquellas demandas o interrogantes, que se formulan para que otro u otros respondan de lo que saben sobre un negocio u otra cosa. Mientras que la palabra *escritas* es el plural de *escrita* (*scriptus*), que significa carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso.

La palabra *pregunta* se escribe en inglés, *to question*; en francés, *demander*, *questionner*; en alemán, *fragen*, *befragen* y en italiano, *domandare*. Mientras que *escrita* en inglés *writing*; en francés, *écrit*, en alemán, *Skriptum* y en italiano, *scritto*.

II. Existieron ciertas figuras similares a las preguntas escritas en las asambleas estamentales de la Baja Edad Media, pero éstas surgen específicamente a finales del siglo XIX y formalmente en Francia a principios del siglo XX (1909), con el propósito de establecer un instrumento más moderado de control sobre actividad del Ejecutivo, más adelante las introducen otros países; por ejemplo, Bélgica, en Alemania en 1912 y en España en 1934. De lo anterior, los autores desprenden que primero surgieron las preguntas orales y después las escritas.

La figura "preguntas escritas" se presenta en casi todos los países que cuentan con cierto grado de democracia, sin embargo su uso es más característico en aquellos que tienen un régimen

parlamentario, que tienen amplia experiencia en su empleo, así como, por consiguiente, un ejercicio eficaz.

Las preguntas escritas son definidas como las peticiones, demandas o interrogaciones concretas formuladas por la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, Dieta, etc.) y dirigidas al órgano encargado de la función administrativa estatal, es decir, la administración pública, el gabinete o el gobierno, que para el caso particular de la Unión o Comunidad Europea se tratará del Consejo Europeo y la Comisión Europea, para que responda lo que sabe de un negocio u cosa que le concierne directa o indirectamente.

Algunos autores consideran a las preguntas escritas como instrumentos de poca utilidad para el ejercicio de la función de control parlamentario, incluso otros sólo les dan el calificativo de medios de información; por ejemplo, Fernando Santaolalla, autor que las cataloga como ambiguas, ya que, si no se produce alguna sanción en contra de la administración, entonces no se puede hablar de control parlamentario. Sin embargo, respecto de esta postura se oponen varios autores como Manzella, Montero Gibert y García Morillo, que califican de formalistas a quienes ven a las preguntas escritas únicamente medios de información. Asimismo, para Crick ejercitar el control significa simplemente ejercitar una influencia, mas no un poder directo. Con lo cual, esta figura sí será considerada como instrumento de control sobre el gobierno, pero sin gran eficacia y al estar en desventaja con otros medios de control, a menos que se dé la publicidad de las mismas, lo que permite así señalar los errores o aciertos de la administración y causar, en la opinión pública, la aprobación o rechazo de determinadas actividades. Al respecto, la publicidad de las mismas se limita a su publicación periódica, la cual no capta la atención de los medios de comunicación, reduciéndose al mínimo el impacto en el cuerpo electoral. Para nosotros, las preguntas escritas no son comúnmente actos control, sino sólo en casos excepcionales; por ejemplo, cuando la pregunta es de calidad, se origina el debate, su respuesta es oral y se le da publicidad.

El procedimiento para la elaboración de una pregunta escrita, a grandes rasgos, es el siguiente:

El parlamentario (diputado o senador), interesado en conocer sobre una cuestión determinada que no sea de interés exclusivo de él o de un tercero, deberá solicitar por escrito ante la instancia designada por el parlamento, que generalmente es una Comisión, la formulación de una pregunta escrita, la cual será calificada (si procede o no), para ser presentada al miembro del órgano ejecutivo o al gobierno. Si la Comisión resuelve afirmativamente el sujeto, objeto de la pregunta, tendrá un tiempo determinado para darle contestación, transcurrido el mismo, si no se ha producido dicha contestación, se establece una sanción consistente en contestar de forma oral, o como ocurre en España se podrá exigir que sea publicada la pregunta, lo que implica hacer evidente lo evadido por el gobierno. La contestación, generalmente, es por escrito y la misma se publica en una publicación oficial periódica (en España: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en el Parlamento Europeo: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, en Inglaterra: *Hansard*, etcétera).

En el ámbito parlamentario de otros países, particularmente la Cámara de los Comunes (Cámara Baja) del Parlamento británico, dispone de determinados tiempos a la semana para formular preguntas escritas a los ministros, pero también los parlamentarios pueden establecer el día en que éstas se tienen que contestar. En Francia, su Constitución de 1958, artículo 48, párrafo segundo, en relación con el artículo 139 del Reglamento de la Asamblea Nacional y 74 y 75 del Senado, las regula, así como la Constitución española de 1978 vigente las consagra en su artículo 111. De igual manera, el Parlamento italiano (Constitución de 1947, art. 82), el alemán, la Cámara de los Comunes canadiense y el Parlamento europeo (art. 140 del Tratado de la Unión Europea) también tienen la facultad de formularlas. Mientras que en los sistemas presidenciales, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica y los países de Latinoamérica, no existe esta figura.

En Francia, las preguntas escritas se redactan, notifican, publican y dirigen por un diputado a un ministro; las que se refieren a la política general del gobierno se dirigen al Primer Ministro. Las

contestaciones de los ministros se publican dentro del mes siguiente a la publicación de las preguntas. Este plazo no admite interrupción alguna, según lo dictan los artículos 133 y 139 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

III. Particularmente en México, la figura en comento es denominada como interrogación, la cual tiene su base constitucional en el artículo 93, pero se hace referencia a la pregunta oral, con lo cual no existen preguntas escritas en nuestro país. Al respecto, el Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, en relación con la comparecencia de funcionarios, señala que éstos tienen derecho a contestar inmediatamente cualquier pregunta que se les formule (art. 53 y 130 del RGICG). Respecto del informe anual del Presidente de la República, en éste no proceden las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, es decir, ni las preguntas escritas ni las orales (art. 8 de la LOCG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

_____, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, enero-abril de 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

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

preguntas orales

I. De acuerdo con lo señalado por la Real Academia Española la palabra preguntas deriva del latín *percontari*, que en plural significa aquellas demandas o interrogantes que se formulan, para que otro u otros respondan de lo que saben sobre un determinado negocio u otra cosa.

El término *orales* es plural de oral (*os, oris*), adjetivo que se da a lo expresado con la boca o con la palabra, a diferencia de escrito.

La palabra *pregunta* se escribe en inglés *to question*, en francés *demander, questionner*, en alemán *fragen, befragen* y en italiano *domandare*. Mientras que vocablo *oral*, del cual deriva orales, se escribe en inglés y francés *oral*, en alemán *mündlich* y en italiano *orale*.

II. Las preguntas orales tienen sus antecedentes en el Parlamento británico, específicamente durante el siglo XVII, consolidándose su práctica en el siglo XIX, y aumentando su importancia y uso en lo que va del siglo XX.

Las preguntas orales son peticiones que hacen los miembros de la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta, etc.), a través del uso de la palabra, relativas a una actividad o situación determinada que ha realizado, realiza o realizará el gobierno. Asimismo, es una figura que se presenta tanto en un sistema parlamentario como en uno presidencial, pero su uso es más frecuente en el primero.

Las preguntas orales tienen las siguientes características; primero, son un medio de control parlamentario consistente en hacer público el actuar del gobierno en general o de algún ministro con la finalidad, entre otras, de proporcionar elementos al cuerpo electoral, para que en el futuro castigue o apruebe la política instrumentada por el gobierno; segundo, la respuesta a la pregunta oral, generalmente, es conocida con anterioridad por quien la formula, sin embargo su intención es poner en boca del sujeto responsable (miembro del gobierno) la aceptación pública del acto o situación cuestionada; tercero, la pregunta oral, al igual que la escrita, debe versar sobre una situación o acto concreto del gobierno y, por último, deben cubrir ciertas formalidades para que pueda ser incluida en el orden del día.

Las preguntas orales son medios de control que guardan cierta similitud con otros medios; por ejemplo, con las preguntas escritas y con las interpelaciones. Respecto a las primeras, ambas son preguntas, no se admite que sean de interés exclusivo del parlamentario o persona, ni aquellas que sean una consulta jurídica, sin embargo, por la forma en que se presentan y los efectos que se producen, éstas son diferentes; en las preguntas escritas el gobierno cuenta con más tiempo para contestar amplia y detenidamente a través de la publicación oficial periódica de las cámaras, mientras que la pregunta oral se solicita por escrito, pero una vez admitida en el orden del día, será formulada directamente por el parlamentario al miembro del gobierno a quien va dirigida, el cual tiene la obligación de responder ante la institución representativa y, generalmente, con la presencia de medios de comunicación acreditados.

Las interpelaciones y las preguntas orales se asemejan en cuanto a la forma de presentación, es decir, que éstas se desarrollan a través de la comparecencia del miembro de gobierno ante la institución representativa, pero por la forma o el contenido de la pregunta son diferentes; la interpelación es una pregunta sobre cuestiones generales, mientras que la pregunta oral es sobre acto o situación concreta, asimismo la interpelación, además de hacer evidente las posiciones del gobierno, puede dar lugar a una moción, cosa que no sucede con la pregunta oral.

Las preguntas orales, en todos los sentidos, constituyen uno de los mejores instrumentos de control sobre el Ejecutivo, y no son simplemente un medio de información, ya que a través del ejercicio de éstas se dan elementos al cuerpo electoral y a la opinión pública, para que en su caso castigue al gobierno en su conjunto o en particular a alguno de sus integrantes (abstencionismo, pérdida de escaños del partido mayoritario, fortalecimiento de éste o de la oposición, remoción por vía indirecta, etcétera).

En el ámbito parlamentario de otros países, las preguntas orales en otros países son identificadas con las sesiones informativas o comparecencias del gobierno. En aquellos países que atraviesan o han atravesado por épocas de dictadura, el ejercicio de las preguntas orales se ve notablemente reducido. Asimismo, generalmente, primero, no se establece la obligación de contestar y, segundo, tampoco existe sanción alguna para el caso que no lo haga.

En la actualidad, la Cámara de los Comunes del Parlamento británico tiene la facultad, para formular preguntas orales a los miembros del gobierno. A nivel constitucional las preguntas orales están consagradas en las siguientes constituciones: en la española de 1978 (art. 111); la italiana de 1947 (art. 82), la argentina de 1994 (art. 100), la colombiana de 1991 (art. 135) e, indirectamente, en la mexicana (art. 93). Asimismo, en el ámbito de la Comunidad o Unión Europea, el Parlamento europeo tiene dicha facultad (art. J.7 y K.6 del Tratado de la Unión Europea).

III. Particularmente en México dicha figura se encuentra indirectamente en el artículo 93 de la Constitución de 1917 vigente, relativo a la comparecencia de determinados funcionarios del gobierno, pero el mecanismo de la pregunta oral lo regula específicamente el artículo 53 y 130 del RGICG, debido a que este Reglamento desarrolla los procedimientos que se realizarán en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). Este artículo dispone que se concederá la palabra al compareciente (miembro del gobierno), para que informe a las cámaras lo que estime conveniente respecto de algún proyecto de ley o cualquier asunto o debate, es decir, que éste realizará una exposición. Más adelante se otorga la palabra a los parlamentarios (diputados o senadores), incluidos en el orden del día, y si éstos interrogan a los miembros o miembro del gobierno los últimos podrán contestar durante estos debates. Asimismo, las preguntas orales podrán realizarse no sólo en los plenos de las cámaras, sino también en las comisiones de las mismas (art. 42 y 90 de la LOCG y art. 90 del RGICG). Respecto del informe anual del Presidente de la República, en éste no proceden las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, es decir, ni las preguntas escritas ni las orales (art. 8 de la LOCG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

_____, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", en *Documentación Administrativa*, núm. 178, Presidencia de Gobierno, Madrid, 1978.

preguntas parlamentarias

I. Del latín vulgar *praecunctare*, preguntar (influido por el latín *prae*; ante y *cunctari*, dudar, vacilar); del latín *percontari*, informarse, preguntar. Es la frase u oración interrogativa por la que se pide información; o la que se utiliza en un interrogatorio para que la persona a quien se le formula, conteste o absuelva lo que sabe de una cosa.

Se traduce en otros idiomas como *question, inquiry*, en inglés; *question, demande*, en francés; *frage*, en alemán; *pergunta*, en portugués y en italiano, *domanda, richiesta*.

II. En el Estado de derecho democrático la acción de preguntar ocupa varios espacios del individuo-ciudadano frente a los órganos de autoridad o dentro de ellos, por ejemplo: el derecho de petición es una garantía individual; en los procedimientos judiciales la pregunta es parte importante y obligatoria de éste, aun por la vía coactiva, y es considerada una garantía del gobernado; en el diálogo político, especialmente el que se realiza dentro de los cuerpos colegiados representativos del pueblo o de los factores reales y formales de poder integrados en el Poder Legislativo.

En el derecho parlamentario, las preguntas son consideradas como los medios de información del parlamento, los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que le son propios. Según Berlín Valenzuela, las preguntas parlamentarias son empleadas para demandar e interrogar a ciertas personas, generalmente funcionarios para que respondan lo que se sabe de un negocio u otra cosa, es decir, el objeto es disipar una duda. Son dirigidas a los miembros del gabinete por los parlamentarios, con lo que se pretende obtener información sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en el área bajo su responsabilidad.

En España, el tratadista Fernando Santaolalla, ha definido a este tipo de preguntas como "una demanda puntual concreta, particularmente idónea -por su propia estructura- para permitir a los miembros del parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la administración pública".

Atendiendo al modo utilizado para contestar las preguntas parlamentarias, éstas pueden ser: orales y escritas. Su formulación exige cumplir con las diversas modalidades establecidas en los reglamentos parlamentarios de cada país.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, establece que la pregunta consiste en la simple cuestión, planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al gobierno, o si es exacta, si el gobierno va a comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre algún tema determinado. Los diputados presentarán las preguntas al presidente de la Cámara y serán publicadas en el acta de la sesión en que se anuncien.

Transcurridas dos semanas desde su presentación, las preguntas se incluirán en el primer punto del orden del día de la primera sesión en que está previsto el desarrollo de las preguntas. En la presentación de una pregunta, o después, el diputado podrá declarar que pretende obtener una respuesta escrita. En este caso, dentro de 20 días, el gobierno deberá dar respuesta y comunicarla al presidente de la Cámara. Esta respuesta se incluirá en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncie a la Cámara.

III. En el caso de México, su Constitución Política establece en el artículo 93 la obligación que tienen los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, una vez que se abran los periodos de sesiones ordinarias de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Otorga a cualquiera de las cámaras la facultad de citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. En estas comparecencias de los miembros de la Administración Pública Federal, los diputados y senadores pueden formular las preguntas que consideren necesarias para ampliar su información sobre los asuntos relacionados con las actividades que desarrollan dichos funcionarios (*vid. supra, instrumentos de información*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, México, 1950, 2a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

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

prerrogativa parlamentaria

I. *Prerrogativa*, del latín *praerrogativa*. *Parlamentaria*, relativo al parlamento.

En otros idiomas se dice: portugués *prerrogativa*; inglés, *prerogative*; francés, *prérrogative*; alemán, *vorrech*.

En su acepción más general, *prerrogativa* es el privilegio, gracia o exención que se concede a una persona; *parlamentaria* deriva de parlamento (del francés *parliament*) sistema inglés de representatividad política, y es la palabra que se emplea hoy día para referirse igualmente al Poder Legislativo. La composición de ambas voces alude al privilegio del sistema parlamentario en relación con los otros órganos de gobierno del Estado.

II. El concepto de prerrogativa parlamentaria o legislativa puede comprender dos acepciones:

a) La de tipo colectivo se refiere, entre otros mecanismos, a la elegibilidad interna de los órganos rectores de las cámaras; y

b) la de tipo individual por su parte, se refiere a la inviolabilidad, a la inmunidad de los miembros del parlamento para que puedan desempeñar mejor sus funciones.

En el derecho británico las dos cámaras gozan de ciertos privilegios o prerrogativas cuyo objeto es mantener su autoridad, independencia y dignidad. Estos privilegios se fundan en la ley y en la costumbre. Algunos han sido derogados al paso del tiempo, mientras que otros se han confirmado por el estatuto del parlamento. Una prerrogativa es la de los Lores, quienes confían plenamente en su derecho inherente a tener "una voz y un lugar en el parlamento" y los Comunes, por una costumbre que data desde Enrique VIII (siglo XVI), han pedido a la Corona, en la apertura del parlamento, por "sus antiguos e indudables derechos y prerrogativas". Cada Cámara tiene sus derechos y jurisdicciones en forma separada, pero las prerrogativas y los fueros propiamente dichos, son similares en ambas. Igualmente, cada cámara tiene el poder de decidir si se cometió alguna violación a sus prerrogativas y castiga a los culpables con la censura o la prisión. El derecho de encarcelamiento está incontestablemente establecido y se amplía a la protección de los oficiales de la Cámara, quienes legalmente ejecutan sus órdenes y también tienen el poder de llamar en su asistencia al poder civil. En resumen, las violaciones a las prerrogativas parlamentarias pueden consistir en desobediencias a cualquiera de las órdenes y reglas de las cámaras, indignidades y ofensas a su carácter o procedimientos, asaltos, insultos o libelos sobre sus miembros, interferencias a los oficiales de la cámara para impedir el desempeño de su deber, o sobornar con testigos.

Las principales prerrogativas parlamentarias son:

a) Libertad de palabra. El estatuto de derechos declara que la libertad de palabra, debates y procedimientos en el parlamento no pueden ser impugnados o cuestionados en ningún tribunal o lugar fuera del parlamento. Este privilegio es esencial para la independencia del parlamento y para la protección de los miembros en el cumplimiento de su deber. Pero así como protege a sus miembros de las intromisiones externas, dentro del parlamento abre la

censura u otro tipo de castigo cuando sus miembros abusan de sus prerrogativas y transgreden las reglas para un debate ordenado.

b) Libertad para no ser arrestado en causas civiles. Es una antiquísima prerrogativa. que antiguamente tenía un gran alcance, pero legislaciones posteriores la han reducido a límites estrechos; por ejemplo, esta prerrogativa alcanzaba a los bienes y a los sirvientes de los miembros del parlamento. En la actualidad los miembros están libres de arrestos, aunque están obligados a presentarse en todos los procesos que los tribunales demanden. Si son aprehendidos inmediatamente deben ser descargados, bajo petición en el tribunal donde surja el proceso. Los miembros de la Cámara de los Comunes no pueden ser aprehendidos en los 40 días después de la clausura de las sesiones o en los 40 días antes de la sesión más próxima. El privilegio de la libertad de "no arresto" está limitado a las causas civiles, pero los miembros del parlamento no están exentos de las causas penales. Tampoco están exentos de encarcelamientos originados por desacatos a otros tribunales. Si la libertad del miembro de la Cámara está en juego, los tribunales son requeridos de inmediato por el parlamento para que le informan acerca de las causas de la aprehensión. Los testigos, litigantes, asesores legales y agentes que atiendan el requerimiento del parlamento estarán protegidos contra arresto y vejámenes como consecuencia de las declaraciones que hagan en las cámaras.

c) Excepción de asistir como testigo bajo subpena.

d) Excepción para servir como jurado. Además, los comunes tienen la prerrogativa para encargarse de su propia Constitución, como establece la ley. La Cámara tiene asimismo la prerrogativa de tener acceso a la Reina, en su calidad de cuerpo. Esta prerrogativa se ejerce a través del presidente de la Cámara. El parlamento tiene el derecho de proteger sus privilegios y de castigar la violación a los mismos.

En el derecho hindú, los principales fueros del parlamento y de sus miembros son:

a) Libertad de palabra en el parlamento.

b) Inmunidad de sus miembros en cualquier proceso de cualquier tribunal judicial con respecto de lo que se haya dicho o votado en el parlamento o en cualesquiera de sus comités.

c) Prohibición de los tribunales de investigar los procedimientos del parlamento.

d) Libertad de que sus miembros no sean arrestados en causas civiles durante los periodos de sesiones en las cámaras, así como 40 días antes de que comience y 40 días después de que concluya el periodo.

e) Derecho de la Cámara para recibir información inmediata del arresto, detención o prisión de alguno de sus miembros.

f) Los miembros de las cámaras están exceptuados del servicio en procesos legales y arrestos dentro de los recintos de la Cámara; y

g) Los miembros y oficiales de las cámaras no pueden ser llamados a dar evidencias o producir documentos en tribunales judiciales en lo tocante a los procedimientos de la Cámara, sin el permiso expreso de ésta. La Cámara tiene el poder de defender sus privilegios y proteger a quienes los violen.

En el derecho estadounidense, la inmunidad como prerrogativa de los legisladores es un principio retomado de Inglaterra. La Constitución estadounidense en el artículo I, sección 6, señala que los

representantes y los senadores tendrán en todos los casos salvo traición, delito grave y quebrantamiento de la paz, el privilegio de estar exentos de aprehensión durante su asistencia a las sesiones de sus respectivas cámaras y en el traslado a ellas o de ellas, y no se les interrogará en ningún otro lugar sobre los discursos que hayan pronunciado en cualquier cámara o los debates en los que hayan participado. Los fallos de Long contra Ansell en 1934 y de Estados Unidos contra Cooper en 1800 dictaminaron que la cláusula de "exención de aprehensión" no se aplica en las causas civiles o penales.

En el derecho español la prerrogativa parlamentaria se explica en función de que por ser un órgano soberano de representación popular, las cámaras en su organización y funcionamiento no pueden estar sujetas a otros órganos de gobierno. Esta independencia no sólo se presenta ante los otros poderes de gobierno, sino igualmente en la composición de las Cortes, al guardarse una separación soberana y autónoma entre las dos cámaras. De otra forma no podría funcionar el bicamismo. Con relación a la inmunidad parlamentaria, los doctrinarios del derecho español interpretan que: la *ratio* de la inmunidad se limita exclusivamente a prever actuaciones arbitrarias de los integrantes de las cámaras. Se establece que los diputados y senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la cámara respectiva.

III. En el derecho mexicano con base en el principio de división de poderes, otorga al Poder Legislativo la independencia con respecto al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial (art. 49 de la Constitución Política). Se otorga al Congreso la facultad exclusiva de emitir las leyes que rijan la vida del país, y como prerrogativa particular, la de expedir la ley que regulará su propia estructura y funcionamiento internos (art. 70).

La prerrogativa parlamentaria fundamental a título individual, la establece la Constitución al señalar que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante sus funciones y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (art. 61 de la Constitución Política Mexicana). El sentido de esta prerrogativa es garantizar a los legisladores que las funciones políticas que les competen puedan ser realizadas con total independencia y que su libertad de expresión no esté sujeta a presiones de ningún tipo ni a represiones. Esta prerrogativa constituye una excepción a lo que establecen los artículos 6o. y 7o. de la propia Constitución, dejando a los miembros del Congreso al margen de acusaciones por delitos en que pudieran incurrir por el abuso de la libertad de expresión, como calumnia, difamación, etc. por los que no podrán ser perseguidos, ni durante su encargo ni al concluir el mismo. Sin embargo, esta inmunidad está sujeta a los límites que la Constitución señala en sus artículos 108 a 114. Complementando su primera disposición, para extender la protección al conjunto del Poder Legislativo, el artículo 61 especifica en su párrafo segundo, que el Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Dentro del apartado de Responsabilidades, la Constitución mexicana establece dos figuras de juicio especial que constituyen una prerrogativa concedida al Poder Legislativo.

El primero de estos juicios es el denominado juicio político, objeto del artículo 110, que procede contra servidores públicos que hayan incurrido en faltas y omisiones que tengan consecuencias en perjuicio de los intereses públicos y el cumplimiento de sus funciones. Este artículo establece:

1. Quienes pueden ser sujetos del juicio: senadores o diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y del Distrito Federal, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los jueces del orden común del Distrito Federal y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, así como los directores generales de las empresas públicas que integran el sector paraestatal;

2. cuáles son las sanciones aplicables en cada caso: destitución del cargo e inhabilitación para ocupar otro en el sector público;

3. los procedimientos: el análisis inicia en la Cámara de Diputados y si la resolución confirma la responsabilidad del acusado, el caso se turna a la Cámara de Senadores que se constituye en jurado de sentencia para decidir finalmente sobre la culpabilidad o inocencia del acusado. Ambas resoluciones no podrán ser impugnadas por ninguna autoridad y en estos casos, el acusado no podrá acudir al juicio de amparo consagrado en la tradición jurídica mexicana. A lo largo del procedimiento establecido el inculpado tiene la prerrogativa de audiencia en ambas cámaras.

El segundo juicio especial que lleva a cabo el Congreso es el juicio de procedencia, conocido más comúnmente como "desafuero", establecido en el artículo 111 de la propia Constitución y se refiere a las acusaciones de orden penal contra determinados servidores públicos. Se determina en el artículo de referencia, que para proceder penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo del encargo "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado." Las autoridades penales no podrán proceder antes de que el Congreso dictamine sobre la acusación. Los servidores públicos protegidos por lo dispuesto en este artículo para ser sujetos del juicio de procedencia son los que se enumeran en el artículo 110, pero en este caso se excluye a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los jueces del orden común del Distrito Federal y a los directores generales de las empresas públicas que integran el sector paraestatal.

Si la Cámara de Diputados resuelve en favor de la acusación, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes; si es en sentido negativo, y no declara la suspensión de la inmunidad o desafuero, el acusado no será puesto a disposición de las autoridades. Esto no constituye un impedimento para que al terminar sus funciones, las autoridades penales puedan someterlo a juicio, ya que el dictamen de la Cámara no prejuzga sobre el fondo penal del asunto; además, durante el tiempo que se mantenga en funciones el acusado, la prescripción de la acusación queda interrumpida y se reinicia al cese de sus funciones.

Cuando el acusado por delitos penales es algún gobernador estatal, diputado local o magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, el procedimiento es el mismo, excepto que la declaración de procedencia se comunica a las legislaturas estatales y éstas proceden conforme a sus propias atribuciones.

Una prerrogativa que se concede al Senado de la República es la de juzgar conforme a las leyes penales al Presidente de la República en los casos establecidos por el artículo 108 de la Constitución mexicana, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Al respecto, el artículo 110 establece que la Cámara de Senadores "erigido en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado".

Si al culminar el proceso penal el acusado es absuelto podrá reasumir su función, pero si es condenado y cometió el delito durante el ejercicio de su encargo, no podrá ser indultado.

No se requiere juicio de procedencia cuando las demandas contra un servidor público son de orden civil (*vid. supra, acusación contra funcionarios*) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

DICKSON, Paul y Paul Clancey, *Congress Dictionary. The Ways and Meaning of Capitol Hill*.

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

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa, Noriega Editores, México, 1992.

Encyclopaedia Britannica, "A new Survey of Universal Knowledge", The University of Chicago, Chicago, Londres, Toronto, 1947, vol. 17.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, España, 1977.

SANTAOLLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

presidente de comisión o comité (chairman)

I. *Presidente*, del latín *presidens -entis*, que preside. *Comité*, del francés *comité*, comisión de personas. Véase *comisión*, *comité*.

Se traduce como *presidente* en portugués; *president* en inglés; *président* en francés; *präsident* en alemán y *presidente* en italiano.

Presidente deriva del verbo presidir, que alude al hecho de que una persona tiene el primer lugar en una asamblea, corporación, junta o tribunal, o en un acto o una empresa (DRAE, 19a. ed.). *Presidente de comité* es la persona en la que recae la responsabilidad de presidir las acciones de una comisión de personas a las que se encomienda un asunto.

II. Los integrantes de los cuerpos legislativos se organizan en grupos denominados comités o comisiones con el fin de distribuirse los trabajos. La función de estos grupos es la de estudiar, proponer modificaciones y someter a la asamblea general las iniciativas de ley que les son turnadas. Los comités o comisiones son presididos por alguno de sus miembros.

En Inglaterra se denomina *chairman* al presidente de un Comité. Cada Comité designado por la Cámara de los Comunes cuenta con un presidente electo por los miembros del propio Comité. Sus deberes generales son: convocar a los miembros a exponer; plantear cuestionamientos; preservar el orden en los debates; y asegurarse que se observen las reglas de la Cámara. El Comité más importante del Parlamento inglés es el *Hole House Committe* en el cual se discuten las previsiones de los proyectos de leyes, resoluciones y otros asuntos que requieren estudio de los detalles.

En la Cámara de los Lores, el conjunto de los comités es presidido por el Presidente de Comités (*Chairman of Committe*) y en la de los Comunes por el Presidente de Usos y Formas, quien puede ser sustituido por el presidente suplente y, en ausencia de ambos, la Presidencia es ocupada por un presidente temporal, designado por el presidente de la Cámara al inicio de las sesiones. Los presidentes de comités tienen poderes similares a los del presidente de la Cámara, y también sólo un voto de calidad.

El presidente de la Cámara elige al presidente de una Comisión Permanente entre el conjunto de los presidentes de comités, otorgando un nuevo nombramiento por cada iniciativa de ley. Si se autoriza a un Comité para crear subcomités, los presidentes de éstos son designados por el Comité. La redacción del reporte de los trabajos del Comité queda a cargo del presidente del mismo, aunque usualmente es realizado por el secretario, bajo las instrucciones del primero.

Cuando se crea un comité en el que participan tanto la Cámara de los Comunes como la Cámara de los Lores, el presidente es elegido en la misma forma que en los otros comités y sus atribuciones son iguales a las de los presidentes de comités en la Cámara de los Lores, su voto es ordinario y en caso de empate en las votaciones la cuestión se resuelve conforme lo establece el artículo relativo a la Igualdad de Votos.

En Estados Unidos el sistema de comités tiene una gran preponderancia en ambas Cámaras. También se denomina *chairman* al presidente del Comité. Hasta antes de la década de los setenta, el poder del presidente del comité derivaba del rígido funcionamiento del sistema de prelación por antigüedad, según el cual una persona llegaba a ocupar la presidencia del comité atendiendo solamente a sus años en el Congreso. Existía una regla no escrita que confería la presidencia de un comité al miembro del partido de la mayoría que tuviese más tiempo continuo de servicio en el mismo. Otra regla no escrita establecía en ambas cámaras que ningún senador o representante podía presidir más de un comité permanente, fuera cual fuera su antigüedad. A partir de 1975, como resultado de la revuelta organizada por los miembros del Partido Demócrata para la selección de los dirigentes de sus grupos parlamentarios, el cargo de presidente del Comité es producto de la elección por votación secreta.

Actualmente el poder de los presidentes de los comités se ha limitado y los subcomités se han institucionalizado, debido a que operan conforme a reglas escritas. Los comités siguen controlados por el partido político que tiene la mayoría, y para llegar a ser presidente de un Comité el legislador debe además haber demostrado grandes servicios legislativos por un largo periodo.

Cuando tienen lugar los debates, el presidente del Comité actúa como líder de debates de los proponentes de la iniciativa, y el miembro de mayor rango del partido minoritario conduce hipotéticamente a la oposición, incluso si él en lo personal favorece la iniciativa.

III. En México, se emplea el término Comisión para distinguir a los grupos de trabajo en los que se organiza el Poder Legislativo para su funcionamiento, existiendo también cuatro comités en la Cámara de Diputados que desarrollan funciones muy específicas. Tanto las comisiones como los comités cuentan con un presidente. La existencia de las comisiones está regulada por la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, y su funcionamiento por el Reglamento interior de éste.

La Comisión más importante en el Congreso de la Unión es la Gran Comisión, presidida por un presidente, dos secretarios y dos vocales designados por sus propios integrantes. El presidente pertenece al partido de mayoría.

Excepto las especiales, todas las comisiones y comités del Congreso tienen el carácter de permanentes. Curiosamente, la única Comisión a la que se denomina Comisión Permanente no lo es. Esta Comisión funciona solamente en los recesos del Congreso y está compuesta por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, que son nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones (art. 78 constitucional).

Las comisiones pueden ser, atendiendo a la materia, de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales; por su competencia, ordinarias o extraordinarias y por su duración, permanentes o especiales. El presidente de cada comisión es propuesto a la Asamblea por la Gran Comisión. Entre las funciones de los presidentes de las comisiones se encuentran coordinar los trabajos de éstas y ser responsables por el funcionamiento y los asuntos que se les encomiendan (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1994, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

Encyclopaedia Britannica, Chicago, Londres, Toronto, 1948, vols. 17 y 22.

ROBB, A. Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés, Inglés-Español*, Limusa, México, 1982, 2a. reimp.

presidente de la cámara (diputados y senadores)

I. De latín *praesidens*, presidente, gobernante; de *praesidere*, vigilar, proteger, presidir, estar sentado al frente; y del latín *camera*, bóveda, cuarto con bóveda.

II. Es la persona que preside una cámara y que toma decisiones fundadas en la Constitución, las leyes orgánicas y sus respectivos reglamentos. Además, por el prestigio y apoyo político con que cuenta coordina y aun dirige actividades políticas dentro del cuerpo colegiado y fuera de éste, encargándose de alguna manera de las relaciones externas, en un régimen presidencial, especialmente con el Presidente de la República.

En Italia, la elección del presidente de la Cámara se hace por votación secreta y mayoría de dos tercios de sus componentes. A partir de la segunda votación se exigirá mayoría de dos tercios de los votos, computando también entre éstos las papeletas en blanco. Después de la tercera votación bastará la mayoría absoluta de los votos; según lo que estable el capítulo segundo de la Primera Parte del reglamento de la Cámara de Diputados de Italia.

La papel del presidente de la Asamblea en Portugal es el siguiente: representa a la Asamblea de la República, dirige y coordina sus trabajos y ejerce autoridad sobre todos los funcionarios y agentes y sobre las fuerzas de seguridad puestas al servicio de la Asamblea; sustituirá interinamente al Presidente de la República, conforme a lo previsto por la Constitución de Portugal.

Para ser elegido presidente de la Asamblea, el candidato deberá obtener la mayoría absoluta de los votos de los diputados que estén en el ejercicio de sus funciones.

III. Las funciones que desempeñan los presidentes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son entre otras las siguientes:

- a) El presidente de cada Cámara velará por el respecto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar (art. 61);
- b) el presidente de cada Cámara podrá conceder licencias a los miembros de las mismas para faltar a las sesiones legislativas (art. 63);
- c) firmar leyes o decretos a fin de comunicarlos al Ejecutivo (art. 70).

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultades de los presidentes de las cámaras, entre otras, las siguientes: abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno; dar curso reglamentario a los negocios y determinar

los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara; conducir los debates y deliberaciones del pleno; complementar el orden del día para las sesiones; requerir a los miembros faltistas de las cámaras a concurrir a las sesiones; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; solicitar el auxilio de la fuerza pública; firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; representar a la Cámara ante la colegisladora y en la que concurren los titulares de los otros poderes de la Federación. Dicho ordenamiento establece que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores cuentan con una mesa directiva, integrándose en la Cámara de Diputados con un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios; la de Senadores, tiene la misma integración antes descrita, pero en lugar de haber cinco vicepresidentes, únicamente hay dos. Los funcionarios que integran ambas mesas directivas son electos por mayoría y en votación por cédula. Los presidentes de las mesas directivas son los presidentes de cada una de las cámaras. De acuerdo con esta ley, tanto el presidente como los vicepresidentes de cada cámara duran en su ejercicio un mes sin poder ocupar nuevamente ese cargo en el mismo periodo ordinario de sesiones. Los presidentes son sustituidos en sus ausencias y faltas temporales por uno de los vicepresidentes, que se designará conforme al orden en que hayan sido nombrados. En virtud de la representación oficial que los presidentes tienen de su cámara, los nombramientos deben comunicarse a la colegisladora, al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con esta ley, en el caso de que se celebre un periodo extraordinario de sesiones de las cámaras, en la primera reunión que tuvieren, éstas deberán designar al presidente y a los demás funcionarios de la mesa directiva. En el caso de la Cámara de Diputados, en la última sesión de cada mes la Cámara debe elegir para el siguiente mes al presidente y vicepresidentes, los cuales deberán asumir sus cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados. La ley en mención establece que 10 días antes de la apertura del segundo y tercero periodos ordinarios de sesiones de cada legislatura, los diputados elegirán en sesión previa al presidente y a los cinco vicepresidentes para el mes de septiembre; esta disposición se debe a que el presidente de la Cámara en turno debe contestar el informe que el Presidente de la República presenta al Congreso de la Unión (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1991, 4a. ed., t. T-Z.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

presidente de la comisión permanente

I. *Presidente* del latín *praesidens-entis*: presidente, gobernante, persona que preside un órgano o una reunión; *comisión* de *comissio-onis*; *permanens-entis*, grupo de personas autorizadas para tratar algún asunto; y *permanente*, que deriva de *permanen-sentis*, que permanece, fijo, que no cambia, destinado a durar indefinidamente (*vid. supra, cámara de diputados, cámara de senadores, comisión permanente*).

II. En los regímenes políticos democráticos presidencialistas en donde el Poder Legislativo está integrado por dos cámaras, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es el grupo de legisladores de ambas cámaras que sesiona durante los recesos de éste; cuenta con una mesa directiva que tiene un presidente, nombrada por sus propios integrantes.

III. En México, la regulación constitucional de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se integra en el Título Tercero, Capítulo II, Del Poder Legislativo, sección cuarta. Ésta se compone de 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores, "nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones" (art. 78), y funciona exclusivamente durante los recesos del Congreso. La presidencia y la vicepresidencia de dicha Comisión corresponden sucesivamente por cada periodo a los diputados o a los senadores que hubiesen sido designados para integrarla, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La mesa directiva, que se designa por mayoría de votos, se integra por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. Al presidente de la Comisión Permanente le compete realizar las funciones del presidente de la cámara que resulten aplicables (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1991, 4a. ed., t. P-Z.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

presidente de la república

I. *Presidente*, del latín *praesídens*, *-entis*, cabeza superior de un gobierno, consejo, tribunal, junta, sociedad. República, proviene del latín *rempublicam*, acusativo de *res pública*, el bienestar o el interés público; autoridad pública, estado, república; forma de gobierno en que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante representantes escogidos libremente (*vid. supra, poder ejecutivo*).

II. En la democracia presidencialista republicana, el Presidente es el centro de la pirámide administrativa como jefe del Poder Ejecutivo y coordinador del régimen político-jurídico; centro de la autoridad y punto de equilibrio del sistema político.

En un régimen presidencial se le da facultad legislativa al Presidente en los casos de suspensión de garantías constitucionales y para la regulación del comercio exterior, en ambos la presencia del Poder Legislativo es limitada y sujeta a decisiones del Ejecutivo, por motivos de seguridad o de necesidades económicas del país.

Las facultades presidenciales provienen de fuentes legales: la Constitución y las leyes ordinarias, y de un hecho político-administrativo que lo vincula con los factores formales y reales del poder del país, especialmente con el partido político que lo llevó al gobierno y con el cual guarda nexos estrechos y permanentes a través de su dirigencia y de los miembros de su partido que se encuentran integrados y coordinados en las cámaras del Congreso de la Unión, es común que en éstas su partido tenga la mayoría o una presencia suficiente que le permita actuar dentro de marcos amplios de libertad.

Entre sus facultades constitucionales, en los países del tercer mundo, destacan:

- a) Su libre capacidad para nombrar y remover a sus secretarios de Estado y demás funcionarios de alta jerarquía, lo que se vincula al otorgamiento de prebendas y la corrupción;

b) ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas e intervenir en el nombramiento de sus altos oficiales, relacionándose a sus ambiciones políticas o canalizándolas a la institucionalización administrativa;

c) ser el jefe de las relaciones exteriores, especialmente las diplomáticas, fijando los criterios y lineamientos de la política internacional, para su presencia en la celebración de los tratados internacionales, incluyendo los económicos;

d) ejercer su facultad de iniciativa de ley, especialmente las de reformas y adiciones constitucionales, vinculándose con los factores reales y formales de poder y promoviendo acciones legislativas populistas en su beneficio;

e) tener derecho de veto a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión; y

f) hacer uso amplio de su facultad reglamentaria que lo convierte, desde el punto de vista material, en un legislador interviniendo en los quehaceres económicos y sociales de mayor importancia del país, facultad reglamentaria dependiente de las facultades legislativas ejercidas por el Congreso de la Unión, poniendo de manifiesto que su presencia y fuerza de un régimen presidencialista de derecho depende de la facultad legislativa de aquél.

En el régimen presidencialista, la presencia política del Presidente (presidencialismo) se relaciona con la de su partido y el destino de ambos marcha paralelo, lo que presenta en algunos casos asimetrías cuando el Presidente en su actividad política-administrativa y aun legislativa se aleja de los postulados del partido o cuando éste por lastres propios de la negociación y transacción políticas se rezaga de la dinámica modernista del Presidente, esto es más notorio en regímenes políticos tardíos de origen popular que no han sido eficientes en la solución de injusticias y desigualdades sociales evidentes.

En los regímenes presidencialistas de los países del Tercer Mundo, el Presidente es pieza clave del sistema político, tiene predominio sobre otros elementos que lo conforman en razón de: que es el jefe del partido predominante, integrado por las grandes organizaciones obreras, campesinas y profesionales; la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo quienes saben que si se oponen al Presidente, sus posibilidades de éxito serían nulas, frustrando con seguridad su carrera política. Además su influencia en la economía es a través del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, que son determinantes o de gran influencia en esos países.

El primer sistema presidencial data de la Constitución norteamericana de 1787, en donde se configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando como resultado el régimen presidencial clásico. En América Latina, los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano pero con notables diferencias, ya que no se da la división real de poderes, quedando subordinados el Poder Legislativo y el Judicial.

III. En México, la Constitución de 1824 creó el sistema presidencial mexicano, tomando como base dicha Constitución. La institución presidencial se deposita en un solo individuo electo por el pueblo para un periodo razonable de tiempo, existiendo la posibilidad de su reelección, o la prohibición de hacerlo por motivos históricos. Normalmente, los requisitos para ser Presidente se refieren a su experiencia, a su vinculación con el país por nacimiento o residencia y a su honestidad, por ejemplo, está prohibida su reelección. Entre los requisitos para ser Presidente (art. 82 constitucional) destacan:

...Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de

pertenecer al Ejército seis meses antes del día de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección..." (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

LOEWENSTEIN, Karl, "La presidencia fuera de los Estados Unidos", en *Boletín del Instituto del Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, UNAM, México, 1949.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

_____, *Estructuras del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1988.

presidente del congreso

I. *Presidente*, voz que proviene del latín *praesidens*, presidente, gobernante; de *praesidere*, vigilar, proteger, presidir, estar sentado al frente; y *Congreso* del latín *congressus*, encuentro, entrevista, reunión (véase *congreso de la unión*).

II. En la democracia liberal de división de poderes presidencialista el Congreso de la Unión se integra cuando la Cámara de Diputados y la de Senadores se reúnen y sesionan conjuntamente para tratar asuntos determinados en la Constitución y legalidad respectiva; dicho cuerpo colegiado está encabezado por su presidente, normalmente lo es el de la Cámara de Diputados a quien corresponde representar oficialmente al órgano legislativo, dirigir las sesiones y realizar los actos inherentes a estas funciones.

En Francia, el decano de edad de la Asamblea Nacional preside la primera sesión de la legislatura, hasta la elección del Presidente. La mesa de la Asamblea Nacional se compone de un presidente, seis vicepresidentes, tres cuestores y 12 secretarios. Durante la primera sesión de la legislatura y tan pronto se reciban las comunicaciones de los nombres de las personas elegidas que hace el gobierno, el decano de edad invita a la Asamblea Nacional a que elija a su presidente. Se elige al presidente de la Asamblea Nacional en votación secreta en la tribuna. Si no se consigue la mayoría absoluta de los votos emitidos en las dos primeras vueltas de la votación, basta la mayoría simple en la tercera, y en el caso de empate, se elige al de más edad. Los escrutadores elegidos por sorteo, efectuarán el escrutinio cuyo resultado proclama el decano de edad. El decano de edad invita al presidente a que ocupe inmediatamente el sillón presidencial. El presidente es asistido por los seis miembros más jóvenes de la Asamblea, que ejercen las funciones de secretarios.

III. En México, la figura del presidente del Congreso se da cuando la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores se reúnen en sesión conjunta para tratar, entre otros, los asuntos previstos en la Constitución, que se refieren a la apertura del periodo de sesiones de cada año; a la designación de presidente interino y sustituto; a la calificación de la renuncia del presidente y a la toma de posesión del cargo del presidente. Asimismo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, éste funciona como asamblea única para los actos de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes; cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados o en el que se habilite para tal efecto; y el presidente de ésta, lo será del Congreso. Para la celebración de las sesiones del Congreso de la Unión se requiere de un quórum de más de la mitad del número total de los miembros de cada Cámara.

El presidente del Congreso, el de cada una de las cámaras y el de la Comisión Permanente, tendrán entre otras, las siguientes atribuciones: hacer respetar el fuero constitucional de los miembros del Congreso y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario; decretar la suspensión de la sesión, en caso de que sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública y hasta que ésta hubiere abandonado el recinto. Y, entre otras, las siguientes obligaciones: contestar el informe anual que rinde el titular del Poder Ejecutivo, al concurrir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, debiendo hacerlo en términos concisos y generales; presidir las sesiones en las que el Congreso general, constituido en Congreso electoral y con la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros, nombra Presidente interino de la República (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

presunto diputado

I. *Presunto* es un vocablo que deriva del latín *praesumptus*, "presumido, supuesto", participio pasivo del verbo *presumere* "conjeturar, dar por sentado".

En inglés podría equivaler a *would-be representative* o *elect representative*.

II. Ser *presunto diputado* significa que existen ciertos indicios o señales que hacen pensar que una persona está en la posibilidad de alcanzar el estatus de representante popular. Esos indicios son el hecho de haber sido candidato y haber obtenido el triunfo electoral, salvo prueba en contrario.

III. En el derecho parlamentario mexicano, *presunto diputado* equivale a la calidad del candidato a diputado de mayoría que ha participado en los comicios y presumiblemente ha ganado la elección, por lo que el presidente del consejo distrital respectivo le ha expedido la constancia de mayoría y validez. Por lo que respecta al diputado de representación proporcional, se le denomina diputado plurinominal durante su candidatura y se le otorga una constancia de asignación proporcional por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Ambas calidades de diputados se les denomina como diputados presuntos hasta en tanto sus constancias no se tornan en definitivas, después de haber no sido impugnadas ante la justicia electoral o, en su caso, de haber sido ratificadas por los tribunales electorales, cuando hubiese mediado alguna impugnación (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

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

GIL VILLEGAS, Francisco, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. 1994.

presupuesto del poder legislativo

I. El vocablo *presupuesto* (supuesto de antemano), participio pasivo de presuponer, deriva del latín medieval *praesupponere* (presuponer), del latín *prae antes* + el latín medieval *supponere* suponer (dar por sentado), es decir, es el resumen de gastos e ingresos probables en cierto periodo; en sentido implícito, cantidad de dinero que se supone de antemano se necesitará en cierto periodo.

Por presupuesto debemos entender, el documento contable en el que se expresan los ingresos y gastos futuros de un periodo determinado, por general anual en el caso del estado y trimestral o semestral en las empresas.

Esta voz se escribe *pressuposto* en portugués; *presupposed* en inglés; *presupposer* en francés; *voranschlag* en alemán y *presupposto* en italiano. En cuanto a la palabra legislativo, *vid. supra, poder legislativo*.

II. Por lo que hace al vocablo en estudio, se entiende como la cantidad de fondos asignada al Poder Legislativo, comprendida dentro del presupuesto general de egresos de un país, que por lo regular se determina anualmente y es aprobado por el propio parlamento. La previsión de egresos del Poder Legislativo, se contempla en la figura jurídica denominada presupuesto. Si atendemos a los lineamientos del derecho constitucional y del derecho administrativo, cada gobierno planea cuáles serán las erogaciones que ejercerá por cada uno de los poderes del Estado y a la vez las percepciones que logrará mediante el cobró de los servicios que presta o del pago de impuestos.

En este sentido, el presupuesto del Poder Legislativo se encuadra dentro del presupuesto de egresos de toda la estructura estatal, al asignarle una determinada cantidad, que toma en cuenta, los siguientes rubros: el pago de salarios y dietas; manutención de bienes muebles e inmuebles; servicios de fotocopiado, de grabación (video y audio), de fotografía; impresión de documentos (papelería, folletos, libros, trípticos) y servicios logísticos. Lo anterior, con base en los requerimientos que el parlamento señale en su proyecto de presupuesto.

Al respecto, conviene señalar la falta de apoyos y recursos que normalmente padecen los parlamentos. Frente a esta precariedad, existe la tendencia a hacer de los parlamentos enormes aparatos burocráticos y de los parlamentarios servidores públicos privilegiados. Sin embargo, es el propio parlamento el encargado de la función de control financiero sobre el erario público, tarea que requiere de apoyos económicos sustanciales. Además el Poder Legislativo para realizar eficazmente sus funciones representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa requiere de elementos materiales y humanos suficientes.

Esta cuestión presupuestaria, se ubica en lo que se conoce como autonomía financiera, que el autor español Salvador Montejo Velilla señala como "las reglas que norman la elaboración y gestión de sus presupuestos que se encuentran casi siempre en los Reglamentos de las Cámaras, o bien en resoluciones internas, e incluso en leyes específicas dictadas al respecto".

El manejo de los fondos se deposita a cargo de una administración o tesorería, según sea el nombre que se le otorgue, a efecto de llevar un manejo claro, ordenado y transparente de los recursos.

III. En México, el artículo 77 constitucional, en su fracción I, señala que cada una de las Cámaras del Congreso, sin la intervención de la otra, podrá dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, es decir, se otorga autonomía financiera a cada órgano legislativo.

Las Cámaras del Congreso de la Unión, cuentan con áreas específicas para las tareas administrativas, de acuerdo con su ley orgánica, la de Diputados con los comités de administración, de biblioteca, de asuntos editoriales e Instituto de Investigaciones Legislativas. El artículo 57 de dicha ley establece que el Comité de Administración le compete la elaboración del proyecto de

presupuesto anual de la Cámara y se reunirá cada mes para recibir del tesorero un informe sobre el estado que guardan las finanzas de la Cámara. Este Comité da cuenta trimestralmente del ejercicio presupuestal, durante los periodos ordinarios a la Cámara y durante los recesos a la Comisión Permanente.

Por su parte, el Senado cuenta con las comisiones de administración, la de estudios legislativos y la de bibliotecas encargadas de funciones administrativas. La comisión de administración, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley Orgánica le corresponde presentar a la Cámara para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores; presentar de igual manera el presupuesto de sueldos de los empleados de la Cámara y dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto. En épocas de recesos del Congreso, esta Comisión presenta los puntos referidos ante la Comisión Permanente.

En concordancia con la Ley Orgánica, el Reglamento del Congreso mexicano establece en su artículo 198, que para la administración de fondos del presupuesto del Congreso, cada Cámara tendrá un tesorero, que será nombrado a propuesta de la Gran Comisión, por cada una de ellas.

Esta voz se encuentra estrechamente ligada a lo que el autor Guy Carcassonne, llama servicios de apoyo al trabajo parlamentario, que comprenden cinco rubros: financiero; documental y editorial; recursos materiales; tareas sociales y gastos indirectos, que deben contemplarse en el presupuesto de egresos destinado al Poder Legislativo (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MONTEJO VELILLA, Salvador, "La autonomía financiera de las cámaras, en especial, el caso español", en *Primeras jornadas del Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, vol. II.

presupuestos económicos generales del estado

I. Del latín medieval *praesupponere*, presuponer; del latín *proe*, antes y del latín medieval *supponer*, suponer, dar por sentado. *Económicos*, viene del griego *oikonomikos*, hábil en la administración de una casa; que evita gastos innecesarios. *Generales*, del latín *generalis* (adjetivo relativo o aplicable) a todos o cada miembro de una clase o categoría, proviene del latín *status*, nación, poder público, entidad política soberana, participio pasivo de *stare*, estar de pie.

Presupuesto se traduce al portugués, *pressuposto*; al inglés y al francés, *budget*, al alemán, *Kostenanschlag*, y al italiano *presupposto* (vid. *supra*, ley de ingresos de la federación, presupuesto de egresos).

La palabra presupuesto, *budget*, es un término del argot del siglo XVIII de la palabra *bougette* o *sac de papier*, que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado. En Inglaterra se usó el término para describir la bolsa de cuero en que el canciller de la Tesorería, llevaba consigo al parlamento una relación de las necesidades de gobierno y con sus fuentes de ingreso. Eventualmente vino a significar los documentos y propósitos contenidos en la bolsa, con los proyectos de las finanzas públicas, propuestas a los legisladores.

II. En su sentido tradicional, presupuesto es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud del cual se precisan los gastos calculados que se han de realizar durante un año y evaluar los ingresos probables con los que se cubran, provenientes de los particulares y de sus propios recursos. También se denomina presupuesto al documento, estado o relación de gastos e

ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda actividad gubernamental, que se realiza tanto en países democráticos como en los que no lo son, pues su finalidad es atender las necesidades públicas. El presupuesto, como expresión sintética de la política financiera del gobierno en un tiempo determinado expresa en el aspecto contable el desarrollo del sistema de la cuenta pública y la aptitud de las cosas que maneja el Estado, para poder reducir las a cuenta o cálculo, se utiliza en forma deliberada, como instrumento para efectuar todo tipo de modificaciones en la situación económica general, y ninguna medida en él contenida puede analizarse adecuadamente en forma aislada.

III. En los regímenes presidencialistas de estados federales como México, el Ejecutivo presenta ante el Poder Legislativo o una de sus cámaras un presupuesto en el que se prevén las erogaciones e ingresos que se esperan tener durante un año, conforme al programa de acción del gobierno, describiendo los créditos necesarios para llevar a cabo los servicios públicos que la sociedad requiere, mostrando con precisión la razón de los mismos; asimismo, se deberán describir de manera sucinta las actividades que conllevan dichos servicios, los objetivos y metas que se pretenden alcanzar durante el año del ejercicio fiscal y las posibles reformas que se quieran introducir. El documento contable, bajo la forma de un acto legislativo (ley), implica una previsión y autorización de ingresos y gastos públicos para ser ejercidos durante un año, en un ciclo presupuestario que abarca, entre otras, las siguientes fases: elaboración del programa de acciones y de su administración; discusión y aprobación por el Poder Legislativo del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal; ejecución y control de los recursos autorizados por la administración a lo largo del periodo; y supervisión y evaluación del avance y cumplimiento de las acciones programadas (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, México, 1950, 2a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1988.

primer ministro

I. La palabra *primer* es el apócope de primero y se emplea anteponiéndolo siempre al sustantivo. Proviene del latín vulgar *primariu* "primero", del latín *primarius* "de primer orden", se utiliza para designar a la persona o cosa que precede a las demás de su especie en orden, tiempo, lugar, situación, clase o jerarquía. Por su parte, *ministro*, es un vocablo que se refiere al jefe de gobierno o presidente del Consejo de Ministros. También, se aplica para designar al jefe de cada uno de los departamentos ministeriales en que se divide la gobernación del Estado.

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés, *prime minister*; francés, *premier ministre* e italiano *primo ministro*.

Con la expresión *primer ministro*, se alude a la persona que tiene el más alto rango y a la que el rey solía nombrar para que le aliviase en parte el trabajo del despacho, encomendándole ciertos negocios con jurisdicción para despacharlos por sí solo.

II. En los regímenes parlamentarios, se da el nombre de primer ministro a la persona que detenta la jefatura de gobierno; recibe también los nombres de jefe de gobierno, presidente del consejo, canciller o presidente del gobierno. Dentro del gabinete, el primer ministro, tiene prerrogativas importantes como son, entre otras: señalar la línea política del gobierno; presentar a los demás

miembros del gobierno, para la aprobación formal o real del Jefe de Estado; representar al gabinete ante el parlamento. Se considera como una institución propia de este régimen. Su nombramiento recae en el Jefe de Estado, que normalmente se ve obligado a nombrar para este cargo al jefe del partido que obtiene la mayoría de escaños en las elecciones generales.

En Francia, en donde existe un presidente elegido separadamente por sufragio popular, el ministro ocupa un segundo lugar, o, como dirigente del partido más votado, constituye una fuerte alternativa de poder.

En Canadá, el primer ministro debe su puesto a una base electoral muy amplia, donde una gran convención que representa a todos los sectores del partido, se reúne para elegir al líder. De aquí que dadas las características de su elección, resulta virtualmente imposible destituirle cuando éste desea mantenerse en su puesto. Algunas de las funciones que deben desempeñar son: presidir el gabinete, impedir fragmentaciones, arbitrar, reunirse con los medios informativos, afrontar los conflictos, cumplir las obligaciones internacionales, decidir el desempeño de otras funciones, tales como iniciar determinadas políticas y controlar los detalles de decisiones políticas.

El aumento del poder del primer ministro en la Gran Bretaña, se atribuye a las cuestiones siguientes: el derecho de elegir y cesar ministros; el derecho de control de las estructuras y procedimientos del gabinete; el desarrollo de los partidos disciplinados mediante los cuales se controla el parlamento; el aumento en la influencia directa sobre los medios de difusión, en particular, de las campañas electorales, hasta convertirse en llamamientos personalizados al voto; un mayor patronazgo; y el desarrollo de nuevos procesos de coordinación que permiten a los primeros ministros, el control de las amplias maquinarias burocráticas a cuyo frente se sitúan. Asimismo, este alto funcionario, es miembro de la Cámara de los Comunes.

Entre los ministros, existe uno que es el más poderoso, al que se denomina primer ministro; pero cada uno de sus poderes han de ejercerse observando algunas limitaciones; por ejemplo: elegir, entre las distintas facciones, coaliciones y regiones del partido, un gabinete equilibrado; la seguridad de su posición de liderazgo depende, de alguna manera, de que cedan los partidos y el gabinete; cuando no puede controlar a los miembros del gabinete con cargos de importancia, son necesarios los compromisos constantes, para así, poder mantener la cohesión y los apoyos que lo sostienen.

En las monarquías europeas del Antiguo Régimen, uno de los consejeros del rey tenía la preeminencia sobre los demás. Así, Richelieu, era considerado como "ministro principal" o primer ministro, y fue quien elaboró la teoría del ministeriado, según la cual, el rey no podía asumir, personalmente, todas las responsabilidades o cargas propias del despacho de asuntos del Estado, por lo que debía deslindar éstas en sus consejeros.

La Restauración francesa de 1814, acabó con las funciones del primer ministro, que, en 1958, con la Quinta República, nuevamente reaparecen, impulsadas por el general De Gaulle y continuada por sus sucesores, quienes resolvieron que la autoridad que se le concede a un primer ministro estaría, como en el Antiguo Régimen, estrechamente ligada al Jefe de Estado gobernante.

De 1986 a 1988, se llegó a practicar en Francia lo que se denominó la *cohabitación política*, en virtud de que los socialistas perdieron las elecciones legislativas, forzando las circunstancias al presidente Francois Mitterrand, a nombrar primer ministro a Jacques Chirac, que pertenecía al partido opositor.

El primer ministro dirige las acciones de gobierno, actuando como si fuera un jefe de gobierno, pues, según el artículo 21 de la Constitución francesa, orienta, coordina y controla las actividades de los ministros y secretarías de Estado; hace nombramientos de comités intersecretariales, por citar un ejemplo. El Presidente de la República es el jefe de la armada mientras que el primer

ministro es el responsable de la defensa nacional, y con este rango puede suplir al Jefe de Estado en la presidencia de comités y Consejo Superior de la Defensa Nacional.

El primer ministro, es una autoridad administrativa y se ocupa, también, de la ejecución de las leyes, siendo asimismo, el encargado de mantener buenas relaciones entre el gobierno y el parlamento.

Al ser el principal colaborador del Jefe de Estado y jefe del equipo gubernamental, el primer ministro es, además, jefe de la mayoría parlamentaria.

En la India, el primer ministro, es el líder de la Cámara y el líder del Consejo de Ministros; es nombrado por el Presidente y opina ante éste, sobre el nombramiento de otros ministros, sobre las decisiones administrativas del Consejo de Ministros (referidas a la administración de los asuntos de la Unión), o decisiones de ministros, revisadas previamente por el mismo Consejo.

III. En el caso de México, dado la naturaleza del régimen presidencial que posee, no existe la figura del primer ministro. Sin embargo, la costumbre derivada de cierta imitación extralógica de las democracias parlamentarias europeas, ha dado lugar a que el término *ministro*, se emplee para referirse a los secretarios de Estado, pues tal como lo establece el artículo 90 de la Constitución General de la República: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios administrativos de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (...)."

También se utiliza el término ministro para designar a los miembros del máximo órgano judicial mexicano, a los que se les denomina ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

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

CAMPELL BLACK, Henry, *Blacks' s Law Dictionary*, Staff, USA, 1992, 6a. ed.

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995.

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

DUHAMEL, Olivier e Yves Mény, *Dictionnaire Constitutionnel*, Presse Universitaires de France, París, 1992.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Asuri ediciones, España, 1983.

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

primera mayoría

I. *Primera*, proviene del latín vulgar *primariu*, primero; del latín *primarius*, de primer orden; que precede a los demás o está antes que ellos, en orden, tiempo, lugar o importancia; del latín *major*, mayor; del indoeuropeo *mag-yos*, mayor, el mayor número o la mayor parte, más de la mitad del total.

Se traduce en otros idiomas: *first*, en inglés; *premier*, en francés; *erste (r)*, en alemán; *primeiro*, en portugués e italiano *primo* (vid. *supra*, *mayoría absoluta*).

privilegio parlamentario

I. *Privilegio*, proviene del latín *privilegium*, prerrogativa, derecho exclusivo, inmunidad, ventaja especial (vid. *supra*, *inmunidad parlamentaria*). Inmunidad, proviene del latín *inmunitas*, *atis*.

Como sustantivo, la palabra *privilegio* se traduce en otras lenguas como sigue: portugués, *privilégio*; inglés, *privilege*; francés *privilège*; alemán, *Vorecht*, italiano, *privilegio*. Por lo que corresponde a la palabra *parlamentario*, equivale en inglés a *parliamentary*, en portugués e italiano a *parlamentario*; en francés a *parlementaire* y en alemán a *parlamentarisch*.

II. Esta expresión hace referencia en el ámbito del derecho político a las inmunidades e inviolabilidades que constitucionalmente son concedidos a los miembros integrantes del Poder Legislativo mientras desempeñan su función, y que no le son concedidos a título de personal sino con el fin de que obtengan la necesaria independencia para el ejercicio de su actividad parlamentaria; prerrogativa de los senadores y diputados, que los exime de ser detenidos o aprehendidos y procesados o juzgados sin previa autorización del respectivo cuerpo legislador. Se refiere también a la inviolabilidad de los recintos en que se reúnen y deliberan.

En la práctica inglesa, que es fundamental en esta materia, solían contraponerse "prerrogativa y privilegio" para referirse respectivamente a ciertas facultades de la corona y del parlamento. La esencia de los "privilegios parlamentarios" consiste en constituir garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y libre actuación de las cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que pretendieran perturbar su funcionamiento. No se trata de una ley privada que autorice excepcionalmente a personas o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley: se trata de una normación especial, impuesta por la naturaleza de la institución, para que llene cumplidamente sus fines.

En un intento de clasificación de tales privilegios, se señalan dos criterios: uno, que tiene carácter colectivo, porque pertenecen a la asamblea y procuran garantizar su existencia como "cuerpo"; y otro que tiene carácter individual porque aun correspondiendo en principio a la cámara, y debiendo servir sólo para su beneficio redundan en favor de los parlamentarios, si bien no deben entrañar ventaja personal, sino protección objetiva en cuanto a su cualidad de legisladores.

III. En México, la Constitución Política determina en el artículo 61:

"Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar", precepto que incorpora y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera: artículo 12:

Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución ...Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida sobre su separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes; y en lo que se refiere a los recintos señala en el artículo 13:

Los recintos del Congreso y de sus cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos salvo con permiso del Presidente del Congreso de la cámara respectiva o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso. El Presidente del Congreso, de cada una de las cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y los senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la

sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto; protección que se amplía en el artículo 14 que dice: Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales, destinados al servicio del Congreso o de sus cámaras ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España, 1984.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1994.

procedimiento legislativo

I. Del latín *procedo*, *processi*, proceder, adelantarse, avanzar. En general, procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto, y del latín *legis*, *lex*, ley, + *ivo*, que hace, que tiende a hacer leyes.

Procedimiento, se traduce en otros idiomas como: *proceeding*, en inglés; *procède*, en francés; *verfahren*, en alemán; en italiano y portugués, *procedimento*.

II. *Procedimiento legislativo*, en la teoría jurídica positivista normativista son los *pasos-fases* determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, en la democracia son:

- a) Derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados;
- b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral);
- c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo; y
- d) publicación por el Ejecutivo.

En la teoría sociológico-jurídica-política, la iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, se considera como el intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y en algunos casos son ellos los que presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa, el análisis empírico-documental de las iniciativas de ley así lo prueba, y en algunos países el texto de la iniciativa es tomado en consideración no vinculatoria por los jueces (ministros) para su interpretación, especialmente los de mayor jerarquía. En otros países ya en el seno del cuerpo legislativo y durante el proceso de elaboración de la ley se convoca a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse, algunos consideran esta acción política-legislativa una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología. El resultado del quehacer de la cámara o las cámaras legislativas termina con su aprobación y remisión al Poder Ejecutivo, el cual en el régimen presidencialista tiene la facultad de vetarlo total o parcialmente y la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, éste para aprobarlo requiere de una mayoría calificada, que complica su

expedición, sobre todo en el sistema bicameral, cumplido dicho requisito ésta se convierte en ley, su publicación es un imperativo en todo Estado de derecho y normalmente se lleva a cabo por el Poder Ejecutivo en el Periódico Oficial del Gobierno.

En Italia, la Segunda Parte del Reglamento de su cámara de diputados, lleva por título "Del Procedimiento Legislativo", y en su artículo 68, se establece que los proyectos y las proposiciones de ley presentados a la Cámara o transmitidos por el Senado, después de ser anunciados al Pleno, son impresos y distribuidos en el plazo más breve posible, dándose cuenta de ellos inmediatamente en el orden del día general. Señala, asimismo que "el Presidente de la Cámara recibe, en los periodos de suspensión de los trabajos los proyectos de Ley y da cuenta a la Cámara en el primer día de reunión".

III. Los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el procedimiento legislativo, señalando en la sección denominada "De la Iniciativa y Formación de las Leyes", el método, pasos y etapas de la elaboración de leyes (*vid. infra, técnica legislativa*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

proceso legislativo

Proceso, se traduce en otros idiomas como: *process*, en inglés; *procès*, en francés; *prozess*, en alemán; *processo*, en portugués e italiano (*vid. supra, procedimiento legislativo*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

programa político gubernamental

I. De las voces latinas *programma*, anuncio público, temario, *politicus*, de los ciudadanos, y *gubernare*.

La palabra *programa* en otros idiomas se traduce en portugués, *programa*; en inglés, *program(me)*; en francés, *programme*; en alemán, *Programm*, e italiano, *programma*.

II. En las democracias liberales individualistas del siglo XIX, se consideró que las actividades de los individuos, de las personas morales y de las instituciones no gubernamentales, debían quedar sujetas a su libre albedrío e iniciativa, el dejar hacer y el dejar pasar eran requerimientos propios del desarrollo natural causal de la vida social, especialmente la económica de libre mercado. La crítica socialista materialista histórica puso de manifiesto la desigualdad y las injusticias objetivas sociales del individualismo económico. La democracia política-económica del siglo XX parte del

supuesto de que el gobierno necesita de un programa no atentatorio de la libertad individual e institucional para cumplir con el objetivo que le es propio: el bienestar general-bien común, dicho programa político se ha convertido en uno de los elementos primordiales de las luchas electorales pluripartidistas y en ellos se vincula el poder formal del gobierno con los factores reales de poder sociales y especialmente económicos. Los programas políticos del gobierno deben ser acordes con la ideología y las plataformas electorales del partido que lo llevó al poder, pues el voto ciudadano mayoritario así lo determinó, aunque éstos, como todo instrumento democrático, es relativo y flexible, adecuado a las circunstancias cambiantes del quehacer político.

En los países del Tercer Mundo la constante "dependencia económica" obstaculiza la elaboración de programas políticos estables, ésta los condiciona y en algunos casos extremos los determina.

III. En México, los programas políticos del gobierno normalmente se integran a los planes generales del gobierno, especialmente los administrativos y económicos, convirtiéndose en ordenamiento jurídico que obliga a los funcionarios de sus distintos órganos a su cumplimiento vinculatorio-coactivo (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Libertad*, Tecnos, Madrid, 1966.

DEUTCH, Karl, *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

EASTON, David, "Categorías para el análisis sistémico de la política", en *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires.

MANHEIM, Karl, *Ideología y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México.

SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

promulgación de leyes y decretos

I. Del latín *promulgāre*, publicar una cosa solemnemente; del latín *legem*, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín *Lex Legis*, colección o reunión de reglas; del latín *Decretum*, orden de la autoridad que tiene fuerza de ley.

Promulgar se traduce al portugués, *promulgar*; al inglés, *to promulgate*; al francés, *promulguer*, al alemán, *promulgieren*, *kundtun*, y al italiano, *promulgare*.

Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida.

II. Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar.

III. En México, la Constitución Política determina en el artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y que éstos "... se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y se promulgarán..."; en el artículo 72, se señala que aprobado un proyecto de ley o decreto por las dos cámaras "... se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente..."; el mismo precepto señala que el Ejecutivo tiene derecho de veto y puede desechar todo o en parte el proyecto de ley o decreto, devolviéndolo con sus observaciones a la cámara de origen, en donde para ser aprobado nuevamente requerirá de las dos terceras partes del número total de votos, remitiéndose "...otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación..."; y el artículo 89, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente dice en su fracción I "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión" (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

Bibliografía

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991, 8a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1995.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España, 1984, 20a. ed.
- Enciclopedia Jurídica omeba*, Driskill, Argentina, 1986, t. XXIII.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México 1985.

proposiciones de ley

Proposición, se traduce en otros idiomas como: *proposition*, en inglés y francés; *vorschlag*, en alemán; *proposição*, en portugués e italiano *proposizione*.

(Vid. *supra*, *iniciativa de ley o decreto y procedimiento legislativo*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

protesta

I. Del latín *protestari*, declarar en público, atestiguar, protestar contra, de *pro-*, en público; + *testari*, ser testigo. Protestar: declarar el ánimo que uno tiene en orden de ejecutar una cosa.

Se traduce en otros idiomas: *protest*, en inglés; *protestation*, en francés; *protestação*, en portugués e italiano, *protesta*.

II. En los estados democráticos liberales la protesta de los gobernantes sustituyó a los juramentos religiosos de los estados teológicos absolutos y tiene como objeto comprometerse individualmente para fundar y aun razonar todos sus actos como tal en la ley, preservando con ello la legalidad y el Estado de derecho.

III. En México, por mandato constitucional (art. 128) todo funcionario público, sin excepción alguna, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Ritual que reviste mayor solemnidad cuando protestan el Presidente de la República (art. 87), de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 79). La Ley Orgánica del Congreso General solemniza la protesta del Presidente del Congreso de la Unión; de los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores y de los diputados y senadores (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, México, 1950, 2a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

publicación de leyes y decretos

I. Del latín *publicator*, *publicare*, acción y efecto de publicar. Publicar, difundir por medio de la imprenta u otro procedimiento de reproducción un escrito, estampa, etc. Hacer notoria o patente por voz del pregonero o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a ser noticia de todos.

En otros idiomas se traduce: *publication*, en inglés y francés; *veröffentlichung*, en alemán e italiano, *pubblicazione*.

II. La *publicación de leyes y decretos*, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo que consiste en que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama *Diario Oficial de la Federación*, con lo que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

La publicación de la ley no es facultad discrecional del Presidente de la República que pueda o no pueda ejercer, sino que es obligación ineludible que tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de *motu proprio*.

Mediante la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, tanto más necesaria es la publicación cuanto que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

Para Felipe Tena Ramírez, promulgar significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. La promulgación se confunde con la publicación e incluso algunas leyes constitucionales extranjeras así lo entienden, sin embargo; "...doctrinariamente es posible distinguir un acto de otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir, en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo..." (no obstante, la ley promulgada no es obligatoria mientras no sea notificada su existencia). La publicación es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

Para Eduardo García Máynez, la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y, por otro lado, la publicación propiamente dicha a través de la cual el Ejecutivo da a conocer la ley a quienes deben cumplirla.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando no señala facultad para publicar sí menciona la facultad de promulgar, no obstante, el Código Civil vigente (en materia federal y local) contiene disposiciones relativas a la publicación, misma que debe realizarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ahora bien, se considera que la promulgación contiene el acto de publicación, se hace necesario hacer referencia al contenido del artículo 89, fracción I, el cual establece que entre las obligaciones del Presidente de la República está la de: "...promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...". Asimismo, el artículo 72, inciso a) del ordenamiento legal en comento, menciona que la publicación que realice el Ejecutivo de los proyectos o decretos de ley sean aprobados por el Congreso de la Unión.

En la doctrina constitucional mexicana, ha sido tema discutido si los términos publicación y promulgación son diferentes, o si se utilizan como sinónimos en la Constitución. Para Ignacio Burgoa Orihuela, la promulgación de la ley es equivalente a publicar, tan es así que la misma Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación es requisito formal para que las leyes entren en vigor.

La promulgación es obligación del Presidente; sin embargo, si éste no la llevare a cabo, estima que el Congreso de la Unión tiene la facultad para realizar la publicación de leyes o decretos para su observancia (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA ORIHUEIA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991, 8a. ed.

CALZADA, Padrón, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos, México, 1995.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España, 1984, 2a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1986, t. XXIII.

OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Heliasta, Argentina, 1990.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, España, 1984, 2a. ed.

PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1993, 19a. ed.

publicidad

I. El término *publicidad*, de acuerdo con la Real Academia Española, deriva de público (*publicus*), el cual tiene dos acepciones relativas al desarrollo de esta figura, la primera, como aquella calidad o estado de público, es decir, notorio, visto o sabido por todos. Mientras que la segunda acepción, hace referencia al conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos.

La palabra *publicidad* se escribe en inglés, *publicity*; en francés, *publicité*; en alemán, *Publizität, Öffentlichkeit*, en italiano *pubblicità* y en portugués, *publicidade*.

II. En materia parlamentaria, a grandes rasgos, la publicidad se relaciona con la publicación de las sesiones; las publicaciones oficiales; y con la trasmisión directa de la actividad parlamentaria en los medios masivos de comunicación.

Los antecedentes del principio de la publicidad de los debates parlamentarios data de los orígenes del parlamentarismo de tipo continental y no del anglosajón (inglés), es decir, fue el modelo francés, el que sirvió de base a los primeros regímenes constitucionales hispanoamericanos. Así, mientras que el Parlamento británico ocultó, durante largos años, sus deliberaciones al público, el

Parlamento francés se adelantó al establecer en su Constitución de 1791 el principio de publicidad. Al respecto, el parlamentarismo británico fue el resultado de una evolución sin fisura, sin embargo, el francés resultó ser la consecuencia brutal de una Revolución.

Particularmente el principio de publicidad, que presidió las sesiones de la Asamblea Nacional francesa, se concretó, por un lado, en la apertura de la misma al público y, por otro lado, en la publicación de los discursos parlamentarios en el *Periódico Oficial*, publicación dependiente de la propia Asamblea. De tal forma, el modelo parlamentario continental, establecido en París en 1789, en la historia europea se caracterizó en razón a que el Poder Legislativo hizo públicas sus actuaciones y debates, es decir, del conocimiento de la ciudadanía, la cual pudo acceder a su conocimiento ya sea a través de su presencia en la Cámara o bien mediante la lectura de sus transcripciones. Sin embargo, el principio de publicidad en Inglaterra tuvo distinto origen, ya que durante años se impidió al público el acceso a los lugares de sesiones, al mismo tiempo que se prohibió a diputados y personas ajenas al parlamento dar noticia de los contenidos de los debates. A este respecto, tal prohibición estuvo motivada, entre otras cosas, por el deseo de proteger a los parlamentarios de las posibles venganzas procedentes tanto del rey como de las masas de Londres, configurándose dicha prohibición como una inmunidad o privilegio parlamentario, pero a medida que el parlamento fue ganando autonomía y una posición constitucional, el secreto de las deliberaciones comenzó a ser obsoleto. Entre otros autores, fue J. Bentham quien con más claridad asumió la defensa del principio de publicidad parlamentaria, demostrando cómo, a finales del siglo XVIII, el Parlamento británico no necesitaba ya de mantener sus deliberaciones en secreto.

El vocablo publicidad, aplicado en el contexto del derecho parlamentario, se relaciona con los debates parlamentarios, es decir, a la publicidad de los mismos, considerada ésta actualmente como un principio constitucional de la democracia representativa y consignada expresamente en casi todas las constituciones políticas de los estados modernos; por ejemplo, en la Constitución española de 1978 (art. 80), en la francesa de 1958 (art. 33), y en la alemana, entre otras.

III. En cuanto a México, en relación con el artículo 106 de la LOCG, cada una de las Cámaras tiene un órgano o publicación oficial, el cual es el *Diario de los Debates*, en éste se publican, entre otros, la fecha y lugar de las sesiones de las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo, el acta de la sesión anterior, las discusiones, los documentos, sin embargo, los últimos dos no se publican cuando se relacionen con las sesiones secretas. Anteriormente este tipo de sesiones se realizaban los lunes de cada semana, con el objeto de tratar asuntos que exigían tal reserva, sin embargo su práctica ha caído en desuso. Podrá darse el caso de sesión secreta por disposición del presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo y, por último, cuando se trate del juicio político y la declaración de procedencia. Al igual que en otros países, en México se permite la asistencia del público en el Congreso, para lo cual de hecho existe un lugar, llamado galerías, para éste (arts. 31 a 34 y el 39 del RIGC) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Embajada de Francia, *La Constitución de Francia*, México.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SÁINZ MORENO, Fernando, "Secreto e información en el Derecho Público", en *Estudios sobre la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1991, t. III.

VEGA GARCÍA, Pedro de, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-febrero de 1985.