

sala



I. Aposento principal de grandes dimensiones.

Su equivalente en inglés es *hall, parlour*; en francés, *salle*; alemán, *saal, halle*; italiano y portugués, *sala*.

II. En materia parlamentaria, se puede definir como el recinto o lugar para la deliberación y debate o como cada uno de los grupos o comisiones del Congreso que estudian las posibles soluciones a casos concretos o a iniciativas de ley, aunque en la praxis no se les llama así, sino grupos, comisiones o comités (*vid. supra, hemiciclo*).

La sala no es sólo el aposento en sentido objetivo, sino en un sentido subjetivo, esto es, cuando se reúnen en un salón para discutir o sesionar un determinado grupo de ministros o magistrados, o como en el caso del derecho parlamentario se explica en la voz hemiciclo, el sentido material de salón. Así pues, debe comprenderse el uso de sala en un sentido subjetivo.

Sala puede ser entonces, cualquier habitación de grandes dimensiones, mientras que salón de sesiones es una de las áreas dentro de un edificio dedicado especialmente para la realización de las sesiones deliberatorias.

En Inglaterra cada una de las cámaras ha organizado un sistema de comités los cuales se encargan de funciones técnicas referentes al procedimiento de la Cámara o de la consideración y revisión de las propuestas públicas o privadas además de la investigación de asuntos que requieran especial atención.

En Estados Unidos de Norteamérica, los comités son los grupos de trabajo más importantes dentro del Congreso, cada uno con jurisdicción sobre áreas de la vida pública y del gobierno, con poder para iniciar o abrogar una ley.

III. En México, en el Poder Judicial es común la conformación de salas compuestas por un número determinado de magistrados, como lo preceptúa el artículo 94 constitucional, respecto a la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, el Poder Legislativo no reconoce este término en el mismo sentido, en todo caso se podrían equiparar con las comisiones o comités de las cámaras, reguladas en el Capítulo quinto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las salas del Poder Judicial se dan en razón de su competencia, mientras que las comisiones del Congreso existen en virtud de su materia.

En este tenor el artículo 42, de la Ley antes mencionada dispone que: "La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones"(FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

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

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

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

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

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

salón de sesiones

I. *Salón* es una pieza de grandes dimensiones donde celebra sus juntas una corporación. *Sesiones* deriva del latín *sesio*, *-onis*, acción y efecto de sentarse. Cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación.

Los términos tienen su correspondiente equivalencia, respectivamente, en: inglés *saloon* y *meeting*; en francés, *salon* y *séance*; en alemán, *saal* y *sitzung*; en italiano, *salotto* y *seduta*; en portugués, *salão* y *ses saão*.

Las primeras reuniones del senado romano se realizaban en lugar no determinado, eso sí dentro de los muros de Roma, sólo excepcionalmente se reunía el Senado *extra pomocrium*. Las reuniones debían celebrarse en lugar cerrado que dentro de la ciudad fue la *curia Calabra* (el Capitolio) y la *curia Hostilia* (en el *Comitium*), esta última reedificada en las postrimerías del periodo imperial, con el nombre de *curia Julia*. Sin embargo, podía utilizarse cualquier edificio público con tal de que fuese apropiado y tuviera la capacidad necesaria, estando algo elevado, habiéndose utilizado con frecuencia algún santuario, como el templo de Júpiter Capitolino. *Extra-pomocrium* no tenía el Senado lugar fijo, habiéndose generalmente utilizado en los últimos tiempos de la República los templos de Apolo y Berona, situados en los arrabales.

II. No es sorprendente que uno de los elementos materiales que integran al Parlamento actualmente, sea el lugar donde se reúna para discutir los asuntos ordinarios y en su caso, los extraordinarios. Es por lo tanto la sede oficial de los órganos parlamentarios, donde se llevan a cabo las sesiones deliberatorias respecto de aquellos asuntos que le son propios. Si bien es cierto que es un aposento en el cual se reúnen a deliberar los representantes populares, también es cierto que no es cualquier aposento; el salón de sesiones es una de las áreas dentro de un edificio dedicado especialmente a la realización de las asambleas deliberatorias.

III. En México, el recinto de la Cámara de Diputados es, por disposición de la Constitución General de la República, el salón de sesiones del Congreso General, cuando la Cámara de Diputados y Senadores actúan simultáneamente en asuntos que conforme a la Constitución, competen a ambas cámaras conjuntamente, como son la inauguración del primer Periodo de Sesiones, el Informe Presidencial, la suspensión de garantías y la elección del Presidente de la República interino o sustituto.

El salón de sesiones de la Cámara de Diputados, que lo es también del Congreso de la Unión, cuando hay reunión en una sola asamblea de ambas cámaras, está inserto en un conjunto arquitectónico, al que se nomina Palacio Legislativo, mismo que el pueblo identifica como Palacio de San Lázaro, por estar edificado en lo que fue una estación y patios de ferrocarril que llevó ese nombre.

Dicho Palacio, fue planeado para recinto sede de ambas cámaras, pero desde su inauguración en los años ochenta solo se ha albergado a la Cámara de Diputados.

El salón de sesiones, es un gran auditorio que contiene 500 butacas con pupitres, llamados curules, para igual número de representantes populares que integran la Cámara de Diputados y cuenta además con un presidium, área para los servicios secretariales y estenográficos, una gradería para diplomáticos, gobernadores de las entidades federadas y demás funcionarios e invitados especiales, así como dos amplias galerías para el público en general. Durante su funcionamiento rigen normas de orden y respeto entre las que está, la de no fumar y otras que prevén seguridad, funcionalidad y solemnidad (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 1995, 110a. ed.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.
- ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.
- The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Paul Dickson y Paul Clancy; John Wiley and Sons.

sanción de ley y decreto

I. *Sanción* proviene del latín *sactio*, *-onis*, acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto.

Sanción en inglés es *ratify*; en francés, *approuver*, en alemán, *bekräftigen*; en italiano, *ratificare*; en portugués, *aprovação*.

Ley del latín *lex*, *legis*, precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En el régimen constitucional, disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado. Decreto proviene del latín *decretum*, disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.

La sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades, antes de que hubiese división de poderes, existía únicamente la división de facultades y responsabilidades encomendadas por el rey a sus secretarios y ministros. Con el paso del tiempo, y debido a los cambios de regímenes de gobierno, la división de poderes retomó esta institución de la sanción o ratificación por parte de uno de los poderes para con lo realizado por otro poder.

II. En Inglaterra, la sanción es el Consentimiento Real, que consta en la firma del propio soberano o la de los comisionados de la Cámara de los Lores o también podría ser anunciado por el Lord Canciller y el vocero de la Cámara de los comunes en sus respectivas cámaras. El poder de la Corona para vetar una ley aprobada por el parlamento quedó obsoleto con la introducción del sistema de Gabinete en 1707.

En Canadá y Australia, la Aprobación Real estaba representada por el Gobernador General en nombre de la Reina.

En la India, cuando una ley es aprobada por el parlamento y presentada al Presidente, éste tiene el derecho de dar o no su ratificación; podría regresarla al parlamento para su reconsideración siempre y cuando no sea una Ley Presupuestaria. Si una ley es aprobada por el parlamento con o sin las reformas sugeridas por el Presidente y presentada a éste nuevamente, el Presidente tendrá que ratificarla.

En el sistema presidencial debido a que el gobierno está más drásticamente dividido en poderes, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo sancionar o promulgar la ley y decreto discutido

En España (art. 90 constitucional) "el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las cortes generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación".

La Constitución de Colombia dispone que si el Presidente de la República no cumpliera con el deber de sancionar las leyes en los términos que manda la Constitución, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso (art. 168).

En Ecuador, si el Presidente de la República objetaré el total de la ley aprobada por el Congreso Nacional, éste la podrá considerar nuevamente después de pasado un año de la fecha en que fue objetada; sin embargo, el Congreso podrá pedir al Presidente de la República que la someta a consulta popular (art. 70).

III. En México, encontramos que también existe la sanción a la ley o decreto en materia parlamentaria, excepto cuando dicha ley va a ser de carácter interno en el Congreso, pues, uno de los pasos para la formación de la ley en general, es precisamente la sanción del Presidente de la República.

El artículo 72 de nuestra Constitución señala en sus dos primeros incisos que:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido.

La excepción a este principio de sanción del ejecutivo para dotar de vigencia a la ley, está establecida por los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional: "El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos...

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. ed.

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

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

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

Robb A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy; John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

secretarías de estado

I. Oficina donde despacha los negocios el secretario, Ministerio. Las secretarías de Estado son la parte material del Gabinete en un gobierno, el cual está integrado por funcionarios que reciben el nombre de ministros o secretarios.

En el antiguo Egipto, los faraones dividían las tareas al realizar fuera y dentro de los límites de la ciudad, así como, la jerarquía respecto a la importancia que éstas tenían o adquirirían, según fuera el caso. En los imperios romanos de oriente y occidente se incrementó la burocracia debido a la extensión sobre la que dominaban y para lo cual crearon un sin número de instituciones y figuras públicas que enriquecieron el desarrollo de las actividades realizadas por los órganos gubernamentales. En épocas modernas se ha hecho indispensable la existencia de determinadas áreas administrativas al interior de todos los gobiernos. Es así como se consolida la existencia de los ministerios, departamentos de Estado o secretarías de Estado.

Secretarías y Estado tiene sus equivalentes en inglés como *secretary's office* y *state*; en francés, *secrétariat* y *état*, en alemán, *sekretariat* y *staat*; en italiano, *segreteria* y *stato*; en portugués, *secretaria* y *estado*.

II. En Inglaterra, el Gabinete está integrado por un Primer Ministro quien selecciona a sus auxiliares o ministros de entre los legisladores. El Gabinete es investido con los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo individual y colectivamente responsables ante el parlamento. El procedimiento dentro del Gabinete es secreto; se puede distribuir el trabajo en cantidad considerable a los comités, pero siempre bajo una responsabilidad ejecutiva.

Otros países se guían por el modelo de Gabinete inglés, tal es el caso de Canadá en donde, al formular su Gabinete admite sugerencias y consideraciones por parte de sus provincias. En Australia copian la práctica inglesa de incluir en el Gabinete solamente ministros seleccionados.

En la India, el Gabinete forma parte del Consejo de ministros, el cual es responsable de formular la política del Gobierno. El Consejo de ministros es colectivamente responsable ante la Cámara de Representantes. El Primer Ministro está al frente del Consejo y determina quien de los ministros será miembro del Gabinete.

En el sistema presidencial se les denomina departamentos de Estado o secretarías. En Estados Unidos de Norteamérica, son designados por el Presidente, debido a que la Constitución establece una división más tajante, al designar una administración centralizada y al frente de ella al Jefe del Ejecutivo nacional.

III. Por lo que respecta a México, estos organismos institucionales que materialmente no son parte del derecho parlamentario, sí lo son de manera formal del Derecho Constitucional y Administrativo; el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especifica la creación de tales instituciones gubernamentales, a la letra dice:

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 y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En el mismo sentido, el artículo 73 de la Constitución mexicana en su fracción XI establece que el Congreso tiene la facultad: "Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."

Así pues, las secretarías de Estado dependen del Ejecutivo Federal, sin embargo, han sido creadas y reglamentadas por el Congreso de la Unión, que mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha establecido que estas serán 17, de acuerdo con el artículo 26:

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo y Secretaría del Trabajo.

El Poder Ejecutivo Federal, se complementa para el ejercicio de las amplias facultades que le asigna la Constitución y las leyes, con una Procuraduría General de la República y un Consejero Jurídico del Gobierno, previsto por el artículo 102 de la Constitución General de la República; así como por las entidades de la Administración Pública paraestatal, que son organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

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

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

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

secretario

I. Sujeto encargado de escribir la correspondencia, extender las actas dar fe de los acuerdos y custodiar los documentos de una oficina, asamblea o corporación. Primer secretario de Estado y del despacho, ministros de Estado.

En inglés se le designa como *secretary*, en francés, *secrétaire*; en alemán, *sekretär*; en italiano, *segretario* y en portugués, *secretário*.

En términos generales, se puede afirmar que el incremento de la burocracia fue consecuencia de la extensión territorial que alcanzaron algunos pueblos pertenecientes al Imperio Romano, que fue generando la necesidad de investir con facultades explícitas a individuos que gozaban de la confianza del César para que cumplieren con los mandatos que éste les encargaba. De aquí surge la figura del secretario, que se consolidó durante las monarquías absolutas y después adquiere mayor consenso con la división de poderes y el surgimiento del sistema presidencial.

II. En tres sentidos se puede explicar el vocablo secretarios: primero, con referencia a los funcionarios que auxilian en sus labores al Primer Ministro o Presidente de la Nación, al frente de ministerios, departamentos de Estado o secretarías de Estado; en el segundo sentido, la figura de los secretarios es analizada como funcionarios importantes que laboran como cuerpo técnico de apoyo en los parlamentos o asambleas legislativas; en un tercer sentido se refiere a los legisladores, que son secretarios de alguna comisión o comité, o bien de la Mesa Directiva.

1. En el primer sentido, los secretarios o ministros, en el ejemplo de Inglaterra son propuestos por el Primer Ministro con aprobación del Soberano en su designación. El Primer Ministro selecciona ministros para su gabinete. Los ministros con mayor importancia son: el Ministro representante de la Corona y el Ministro de Estado y Secretario Parlamentario. Cada ministro es completamente responsable por el trabajo o actividades desarrolladas en su departamento.

En Inglaterra el Gabinete está integrado por un Primer Ministro, quien selecciona a sus auxiliares o ministros de entre los legisladores. El Gabinete es investido con los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo individual y colectivamente responsables ante el parlamento; el procedimiento dentro del Gabinete es secreto; se puede distribuir el trabajo en cantidad considerable a los comités, pero siempre bajo una responsabilidad ejecutiva.

Otros países se guían por el modelo de Gabinete inglés, tal es el caso de Canadá en donde, al formular su Gabinete admite sugerencias y consideraciones por parte de sus provincias. En Australia copian la práctica inglesa de incluir en el Gabinete solamente ministros seleccionados.

En la India, el Gabinete forma parte del Consejo de ministros el cual es responsable de formular la política del Gobierno. El Consejo de ministros es colectivamente responsable ante la Cámara de Representantes. El Primer Ministro está al frente del Consejo y determina quien de los ministros será miembro del Gabinete.

En este país, los ministros son designados por el Presidente y los gobernadores de los estados a propuesta del Primer Ministro y el Jefe de ministros. Si un ministro no es miembro de cualquiera de las cámaras durante seis meses, será impedido para ser ministro; los salarios y prestaciones son señalados por la ley y aprobados por el parlamento y las legislaturas de los estados. Un Ministro no es responsable ante la Cámara de Representantes, pero el Consejo de ministros (o Gabinete) sí lo es.

La Constitución de Costa Rica permite que los diputados sean designados ministros de gobierno, reincorporándose a la Asamblea al cesar sus funciones.

Venezuela permite que los senadores y diputados acepten cargos de ministros, secretarios de la Presidencia de la República, gobernadores, etc., separándose de su respectiva Cámara y reincorporándose al cesar en esas funciones.

La Constitución de Bolivia, no sólo permite que senadores y diputados puedan ser designados ministros de Estado, si no elegidos Presidente o Vicepresidente de la República o agentes diplomáticos, suspendiendo sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen esos cargos, pero no podrán ejercer otros que sean dependientes del Poder Ejecutivo o Judicial,

En la República de Chile, la Constitución General señala como mínimo de edad para ser designado Ministro de Estado veintiún años (art. 34).

2. El segundo sentido de secretario como funcionario parlamentario, se explica como la persona que auxilia a quien preside una sesión además de mantener todo en orden para el buen desarrollo de la Cámara.

En Inglaterra, los ministros que tienen bajo su cargo un departamento tienen uno o dos secretarios parlamentarios para que los asistan en el trabajo que tendrá que desarrollar en la Cámara de los Comunes. La función de estos secretarios es mantener el contacto con legisladores que deseen información respecto del departamento administrativo en el cual ayudan, así como las representaciones o acuerdos en relación a los asuntos tratados en esa área. Son propuestos por el Primer Ministro en consulta con el Ministro respectivo y no necesitan de la aprobación del Rey.

Como ministros de Menor categoría, los secretarios parlamentarios deben aceptar la responsabilidad colectiva.

En la India aunque considerados como ministros, los secretarios parlamentarios, no son incluidos en el Consejo de ministros, sin embargo, pueden desarrollar todas las funciones de un Ministro en la Cámara si son miembros de ésta.

III. En México, el artículo 90 constitucional señala que la administración será centralizada y paraestatal y los negocios estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En cuanto al Poder Legislativo, la Ley Orgánica del Congreso General, señala en su artículo 28 dispone que:

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un Presidente; cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula. El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicará de inmediato a la colegisladora, al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala en su artículo 23:

Los secretarios y prosecretarios ejercerán su encargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y los secretarios de la Permanente, durante el periodo de la misma, y no podrán ser reelectos. Los prosecretarios suplirán a los secretarios en sus fallas y los auxiliarán en sus labores. En su artículo 25 enumera las obligaciones de los secretarios y, en su caso, de los prosecretarios (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

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

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

OBREGÓN HEREDIA, Jorge, *Diccionario de Derecho Positivo Mexicano*, Obregón y Heredia, México, 1982.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

senado

I. *Senado*, deriva del latín *senatus*; asamblea de patricios que formaba el consejo supremo de la antigua Roma. Cuerpo colegislador formado de personas calificadas elegidas o designadas por razón de su cargo, posición, título, etc. Edificio o lugar donde los senadores celebran sus sesiones.

El senado es el conjunto de individuos que son elegidos para representar en el parlamento a cada uno de los estados que integran un país o república.

En inglés se le designa como *senate*; en francés, *sénat*; en alemán, *senat*; en italiano, *senato* y en portugués, *senado*.

II. El senado de la Roma antigua fue un órgano esencial en la política. En un principio constituyó la reunión de los representantes de los patriarcas los *patres*. Aunque en fecha desconocida fue permitido a los plebeyos ser admitidos. Su papel, después de la monarquía primitiva, debió de ser esencialmente consultivo. En caso de quedar vacante el poder, el senado reemplazaba al rey. En la actualidad, en los estados federados el senado tiene como misión salvaguardar los intereses de cada uno de los estados que componen la federación; el ejemplo más relevante de un país federalista que posee la institución del senado, lo constituye Estados Unidos de América; además, fue donde se desarrolló la moderna teoría política de una segunda Cámara. La convención de 1787 se vio impulsada hacia su instauración no sólo a causa del carácter federal que iba a adoptar el régimen, sino también por el miedo de los congresistas a una excesiva democracia. En España la Constitución de 1978 establece unas cortes generales de tipo bicameral, en las que el senado se convierte en una cámara de representación territorial.

En Estados Unidos de América, el Senado está compuesto por 100 miembros, dos por cada estado. Debido a que comparte ciertas facultades con el Presidente, tales como las ratificaciones, aprobaciones y confirmaciones, su poder ha aumentado. El senado en comparación con la diputación representa a cada uno de los estados de la federación; de esta forma los intereses del pueblo están protegidos doblemente; por medio de los diputados o representantes y a través de sus senadores que están ligados a los estados directamente.

En el régimen parlamentario hindú, se denomina Rajya Sabha o Consejo de Estados; lo integran un total de 250 miembros; 12 de los cuales son propuestos por el Presidente y 238 son elegidos en los estados y territorios de la Unión. El mínimo de edad requerido para ser senador es de 30 años. Los nominados son personas con conocimientos especiales o con sobrada experiencia en literatura, ciencia y servicio social.

En Guatemala la Constitución no contempla la figura del senado y por ende del senador.

La Constitución de la República de El Salvador, no contempla la figura del senador. La Asamblea Nacional está integrada sólo por diputados; si bien es cierto, que la Asamblea en este caso asume las facultades que en otros países son propias de la Cámara de Senadores, no se le permite tener acceso al presupuesto nacional, ya que para esto, existe un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que es el encargado de fiscalizar y ejecutar el Presupuesto y que se le denomina Corte de Cuentas de la República.

En Costa Rica, donde no existe la figura del senado, el Consejo de Gobierno adopta ciertas funciones que otros países atribuyen a aquel, como lo son el nombramiento y remoción de los representantes diplomáticos de la República y nombramiento de los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo.

La Constitución de Bolivia designa al Vicepresidente de la República como presidente nato del Congreso Nacional y del Senado (art. 53).

En Chile, los senadores son elegidos por votación directa y duran ocho años en su cargo, renovándose cada cuatro, en un periodo lo harán los representantes de las regiones de número impar y otro las de número par y la Región Metropolitana. Sin embargo, lo curioso es la integración de representantes de la república, dos ex ministros de la Corte Suprema, un ex contralor general de la república, un ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, otro de la fuerza aérea y un ex director general de carabineros, además de un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Esta y un ministro de Estado (art. 45).

III. En México, encontramos como antecedente la Constitución de 1824, la cual consagró al bicameralismo, estableciendo que el Senado estaría compuesto por dos representantes de cada Estado, y cuya elección se haría por las legislaturas locales. Posteriormente la Constitución de 1836, de carácter centralista conservó ambas cámaras, aunque el Senado por obvias razones ya

no representaba a los estados, distinguiéndose de la otra Cámara por la elección directa de sus miembros. Más tarde el Constituyente del 56 suprime dicha figura, lo cual originó el memorable voto particular de Zarco y ya en el 74 se reinstaura, quedando compuesto por dos senadores de cada Estado y del Distrito Federal.

Actualmente y después de varias reformas, el artículo 56 de la Ley Fundamental señala que la Cámara de Senadores se integrará por "128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría...", y los restantes 32 senadores, representarán a los partidos políticos, al ser elegidos por el principio de Representación Proporcional, en una sola circunscripción plurinominal que observaría a todo el País (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México 1994, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

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

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

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

senador

I. Del latín *senator*, *-onis*; *senex*, viejo o anciano. Persona que es miembro del senado.

Su equivalente en inglés es, *senator*; en francés, *sénateur*; en alemán, *senator*, en italiano, *senatore* y en portugués, *senador*.

El *senador* es la figura pública con la que eran designados en la antigua Roma a los ancianos que aconsejaban al rey. En tiempos de la República el César se rodeaba de patricios, que representaban a la aristocracia y le aconsejaban para defender sus intereses, del pueblo, cuyos tribunos atacaban y pugnaban por una mayor participación. En tiempos modernos se instituyó como representante de los estados y como limitación a la Cámara de representantes, comunes o diputados.

En la actualidad el senador es un legislador, que dependiendo del sistema de gobierno, puede ser electo por votación directa o indirecta, por designación o por ley, y cuya función es integrar una de las cámaras del parlamento o Congreso.

II. El senador es una persona que por ley reúne ciertas cualidades y que en varias naciones tiene como principal función ejercer el Poder Legislativo conjuntamente con los diputados y, en su caso, con el jefe de Estado. Asimismo, en los gobiernos que permiten la elección, designación o calificación por ley de los senadores, se estima prudente elegir o designar a individuos de las clases más elevadas o aristócratas. A saber, existen varias clases de senadores, los elegidos por voto popular, los hereditarios por mandamiento legal y los vitalicios por designación real.

En el sistema presidencial existen senadores elegidos por vía directa e indirecta, mientras que en los regímenes parlamentarios los ministros pueden fungir al mismo tiempo como senadores o diputados.

En Venezuela se contempla la figura del senador electo en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Tal circunscripción se regirá por el sistema de cociente electoral (art. 171).

III. En México para ser electo senador se requiere ser mexicano por nacimiento y tener capacidad para ejercer sus derechos; tener 30 años cumplidos el día de la elección; ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no ser ministro de ningún culto religioso y no haber sido electos en el periodo anterior inmediato (FRANCISCO RIVERA ALVEIAIS).

bibliografía

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

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México 1984, 1a. ed.

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

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

senador consejero de mayoría

I. (*Vid. supra, senador*). Consejero del latín *consiliarius*, persona que aconseja o que sirve para aconsejar.

Tiene su similar en inglés como *counselor*; en francés, *conseiller*; en alemán, *ratgeber*; en italiano, *consigliere* y en portugués, *conselheiro*.

II. Esta es una expresión surgida en el derecho electoral más que en la normatividad y práctica parlamentaria, y al parecer, es privativo de México, dado que en los distintos sistemas electorales consultados no se ha identificado una figura similar.

III. En México, antes de la reforma constitucional en materia electoral, de agosto de 1996, se designaba con el nombre de *senador consejero de mayoría* al representante popular que colaboraba con el Instituto Federal Electoral en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones electorales, manteniendo una presencia activa del partido que constituye la mayoría en la Cámara de Senadores.

El senador consejero de mayoría era integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que se encontraba formado por representantes de dos poderes, elementos representativos de la ciudadanía y representantes de los partidos políticos. El Poder Ejecutivo estaba representado por el secretario de Gobernación, que actuaba como presidente del Consejo; el Poder Legislativo por dos diputados y dos senadores con sus respectivos suplentes, que eran designados por cada una de las cámaras; el partido político que tenía la mayoría de representantes proponía uno de los dos consejeros y el otro se escogía por el partido que tuviera la primera minoría.

Como parte del Consejo General, el senador consejero tenía las responsabilidades de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; así como de

velar porque los principios rectores de la función estatal electoral dé certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guíen todas las actividades del Instituto Federal Electoral.

Desde el punto de vista del derecho parlamentario, el senador consejero de mayoría, era el senador electo y en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, perteneciente al partido que tenía el primer lugar en representatividad en el Congreso de la Unión, que pasaba a formar parte del Instituto Federal Electoral, por designación de su grupo parlamentario.

Actualmente el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo (art. 41 constitucional) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México 1984, 1a. ed.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Porrúa, 1994, 4a. ed.

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

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

senador consejero de minoría

I. (*Vid. supra, senador consejero de mayoría*). Esta expresión como la anterior, ha sido acuñada en el campo del derecho electoral mexicano, más que en la normatividad y praxis parlamentaria.

II. Ésta, también, es una expresión surgida en el derecho electoral más que en la normatividad y práctica parlamentaria, y al parecer, es privativo de México, dado que en los distintos sistemas electorales consultados no se ha identificado una figura similar.

III. Antes de la reforma de agosto de 1996, se denominaba *senador consejero de minoría* al representante popular que colaboraba con el Instituto Federal Electoral, en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones electorales, manteniendo una presencia activa del partido que constituía la primera minoría en la Cámara de Senadores, del Congreso de la Unión; y que era integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México 1984, 1a. ed.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Porrúa, 1994, 4a. ed.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

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

senador por asignación

I. (*Vid. supra, senador*). *Senador por asignación* es el representante popular que es elegido con base en el principio de primera minoría a fin de integrar la Cámara de Senadores con una conformación ideológica y políticamente plural. Se le llama también así, al que no es electo, sino designado como representativo de un conglomerado social en algunos sistemas políticos de corte autocrático.

Asignación tiene su equivalente en inglés como *assignment*; en francés, *asignation*; en alemán, *zuweisung*; en italiano, *assegnazione* y en portugués, *atribuição*.

II. El senador por asignación, es una figura propia del sistema electoral que se usa en México, desde 1994, para integrar su cámara de senadores; pero, por asimilación, podría llamársele así a los senadores no electos popularmente, propios de sistemas de integración del senado como el de Chile, o el de España, por la figura del senador real.

III. El artículo 56 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

También puede llamársele *senador por asignación*, a cada uno de los 32 representantes de partidos políticos, que electos por representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal que abarca todo el Territorio Nacional, integrarán también el Senado de la República, a partir de 1997, como consecuencia de la peculiar reforma político-electoral, acaecida en agosto de 1996 (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

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

senador real

I. (*Vid. supra, senador*). *Real*, referente al rey o a la realeza.

El equivalente de este término en inglés es, *royal*; en francés, *royal*; en alemán, *königlich*; en italiano, *regio* y en portugués, *real*.

El *senador real*, es la persona designada por la Corona de manera vitalicia, pero no hereditaria, para lo cual se requiere de título nobiliario o grado superior en la milicia o haber presidido instituciones de orden público por años.

Este tipo de senador tiene sus antecedentes en la Constitución española de 1808, en la que se señalaba que el rey nombraba senadores escogiéndolos de entre los ministros, generales, embajadores y consejeros de Estado y de los infantes mayores de 18 años.

II. En España queda aún la tradición sobre la aristocracia representada por el Senado, de tal manera que, con base en títulos nobiliarios o grados militares superiores se puede llegar a ser senador si se comprueba que se tiene una cantidad de ingresos determinada por la ley y una categoría de la que se infiere preeminencia.

Sólo podrán ser senadores electos o por nombramiento real, los ciudadanos que pertenezcan o hayan pertenecido a una de las siguientes clases: presidente del Senado o del Congreso de los Diputados; diputados que hayan pertenecido a tres congresos diferentes o que hayan ejercido la diputación durante ocho legislaturas, ministros de la Corona; obispos; tenientes Generales del Ejército y demás mencionados por la ley. A quien también se les pide que comprueben el ingreso de determinada cantidad, procedente de bienes propios o de sueldos de empleos que no puedan perderse sino por causa justificada o de jubilación, retiro o cesantía.

En la India, donde se mantiene un sistema parlamentario, no se contempla la figura del senador real ya que no existe realeza. Por otra parte, en los sistemas presidenciales, tanto senadores, diputados y presidente son electos por votación directa; a lo más, y en algunos casos, por vía indirecta algunos diputados y senadores (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

OBREGÓN HEREDIA, Jorge, *Diccionario de Derecho Positivo Mexicano*, Obregón y Heredia, México, 1982.

separación de poderes

I. (*Vid. supra, división de poderes*). *Separación* deriva de separar, poner distante lo que estaba junto, establecer diversidad en lo que era unidad. *Poder*, sustantivo que alude al órgano de gobierno con facultades autónomas e independientes.

Respectivamente tienen su equivalentes en inglés como *separation* y *power*; en francés, *séparation* y *pouvoir*; en alemán, *teilung* y *macht*; en italiano, *separazione* y *potere*; en portugués, *separação* y *poder*.

Separación de poderes, es el estricto señalamiento de facultades y ejercicio jurisdiccional, que tienen cada uno de los supremos poderes de un país o república.

Algunos autores hablan de separación de poderes, en lugar de división de poderes. La división o separación de poderes constituye una exigencia indeclinable de todo régimen democrático. La división de poderes no es obstáculo para la necesaria cooperación de ellos. La separación de poderes no es radical, debido a que, los tribunales ejecutan actos administrativos y autoridades administrativas expiden reglamentos que son normas de carácter general, en tanto que las asambleas legislativas se autoadministran y en ocasiones ejercen funciones judiciales.

La mayoría de los países latinoamericanos mantienen una división de Poderes como base de su forma de Gobierno; así, en casos extremos, lo más, es que el Poder Ejecutivo esté apoyado en un consejo de ministros para algunas funciones, o que el Poder Legislativo sea unicameral, de ahí en

fuera lo demás es similar en todos los gobiernos en lo que a separación de poderes se refiere (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

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

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

sesión conjunta

I. Del latín *conjunctus* participio pasivo de *conjugere*-unir (*con*-juntos + *jungere*-unir).

Alemán, *das ganze*; Francés, *ensemble*; inglés, *the whole*; Italiano, *complessa*; portugués. *conjunta* (vid. *Infra*, *sesiones*).

II. En el régimen mexicano las dos cámaras del Congreso sesionan conjuntamente:

a) Para celebrar la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso en la que el Presidente de la República rinde un informe del estado general que guarda la Administración Pública del país;

b) para constituirse en Colegio Electoral y nombrar Presidente interino en caso de falta absoluta de este funcionario;

c) para nombrar Presidente interino si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el 1o. de diciembre del año de la elección, o designar al interino que sustituya al Presidente en sus faltas temporales;

d) para aceptar, previa calificación de causa grave, la renuncia a su cargo que le presente el Presidente de la República;

e) para recibir la protesta del Presidente de la República en la toma de posesión de su cargo, lo cual ocurre normalmente el primero de diciembre de cada seis años;

f) para clausurar los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias; y,

g) para celebrar sesiones solemnes. Aunque pudiera darse el caso de que alguna de estas sesiones requiriesen de reserva, no se sabe de alguna que en el pasado no hubiese sido pública.

Las sesiones conjuntas del Congreso deben celebrarse en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados, el presidente de ésta lo será del Congreso, y, en consecuencia, de la sesión conjunta. El quórum de estas sesiones se forma con el quórum de cada una de las cámaras, constituido por más de la mitad del número total de sus miembros, según el artículo 63 constitucional, salvo el caso de que se constituyan en Colegio Electoral para resolver la falta absoluta del Presidente de la República, asuntos que exigen la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros; o para designar el Presidente interino cuando al comenzar el

periodo constitucional no se presentase el electo, o la elección no estuviese hecha y declarada, según ya se dijo.

Asunto diferente es el de las sesiones conjuntas de comisiones de ambas cámaras para tratar proyectos comunes, las cuales reciben el nombre de *conferencia* (*vid. infra, sesiones de conferencia*). El procedimiento de *conferencias* ha sido muy desarrollado en el Congreso de los Estados Unidos, a grado tal que Jefferson, en su Manual (1827) se refería a ellas en estos términos:

Por lo común las conferencias siempre se piden por razón de adiciones entre las dos cámaras, sin embargo, pueden pedirse en todos los casos en que las cámaras no están de acuerdo sobre cualesquiera de las cuestiones que se suscitan entre ellas, pero con la circunstancia que la petición de una conferencia debe hacerla siempre la cámara que está en posesión del expediente (*sic.*) (pp. 180-181) (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, versión en español Jorge Anaya Roa, Limusa, Grupo Noriega Editores, México, España, Venezuela, Argentina, Colombia, Puerto Rico, México, 1992, 1a. ed.

JEFFERSON, Thomas (Presidente que fue de los Estados Unidos de América), con notas por L.A. Pichon, *Manual del Derecho Parlamentario o resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*, traducido por don Joaquín Ortega, profesor de Jurisprudencia, Librería Americana, París, 1827.

OCHOA CAMPOS, Moisés et al., *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesión extraordinaria

I. (*Vid. supra, sesión*). *Extraordinario*, deriva del latín *extraordinarius*, adjetivo que se le da a algo fuera del orden o regla natural o común. Unidos estos términos (sesión extraordinaria), se hace referencia a las reuniones de la institución representativa, que se producen en tiempos distintos a los considerados para los periodos ordinarios.

Adjetivo que alude a lo que sucede rara vez y que sale de la regla común. Su equivalente en inglés es, *extraordinary*, en francés, *extraordinaire*; en alemán, *au Bergewöhnlich*; en italiano, *straordinario* y en portugués, *extraordinário*.

II. En el ámbito parlamentario, la sesión extraordinaria es la reunión con carácter de urgente de una o ambas cámaras, para tratar un asunto específico y de suma importancia fuera del periodo normal de sesiones que marca la Constitución.

En todos los tiempos ha habido asuntos importantes que no pueden esperar para ser resueltos, por lo que siempre se les ha dado prioridad para solucionarlos. La historia nos da ejemplos de estos acontecimientos inesperados que se tienen que enfrentar inmediatamente para prevenir consecuencias que pudieran ser fatales, como la noticia recibida en los antiguos reinos de la aproximación de tropas extranjeras, hasta las provocadas por las fuerzas naturales como los

ciclones, sequías, huracanes, epidemias, etc. La causa para que se realicen sesiones extraordinarias, en algunos casos, es por una evidente necesidad o que se haya presentado una afectación del orden público o de la paz pública, sin embargo en la mayoría de los casos se realizan a discreción del Congreso, parlamento, Asamblea o Dieta, no importando el sistema o régimen de gobierno que se trate: parlamentario, presidencial o directorial.

En España la Constitución menciona en su artículo 73 fracción segunda que:

Las cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

Por ejemplo, la Constitución boliviana en su artículo 47, dispone que el Congreso puede reunirse extraordinariamente por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatoria del Poder Ejecutivo.

III. El primer antecedente en México se dio en la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida comúnmente como la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 160 dispuso que la Diputación permanente (antecedente de la Comisión Permanente mexicana) tendría la facultad de convocar a cortes extraordinarias en los casos prescritos por la misma Constitución: imposibilidad del rey para gobernar, abdicación del mismo o a solicitud de él por considerar ardua su carga de trabajo. En el artículo 163, de dicho ordenamiento, se disponía que sólo se encargarían las cortes del objeto para el cual eran convocadas.

En el México independiente, el primer precepto que contemplaba las sesiones extraordinarias fue el artículo 72 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, ya que disponía que las sesiones extraordinarias se integrarían de los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias, lo cual hoy consideramos obvio, sin embargo, en el contexto histórico, ésta se consideró como una aclaración pertinente. Asimismo, el Congreso o una de sus cámaras únicamente se ocupaba de los asuntos, para los cuales se les había convocado, sólo que la convocatoria a sesiones extraordinarias la hacía el Consejo de Gobierno. De la misma manera se reguló en la Constitución de 1857, sólo que en ésta, quien convocaba a sesiones extraordinarias era la Diputación Permanente. Posteriormente, con la reforma de 13 de noviembre de 1874, la última denominación cambió por la de Comisión Permanente.

El texto original de la Constitución mexicana de 1917 vigente disponía: "El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque (...) pero no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiera a su conocimiento." El 24 de noviembre de 1923, se derogó la facultad discrecional del Presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pasando dicha atribución a la Comisión Permanente.

En México, la sesión extraordinaria tiene lugar a consecuencia de un motivo urgente, entonces, el Presidente de la Cámara respectiva cita a ésta, ya por sí o a petición de alguno de sus integrantes o por solicitud del Presidente de la República, al Presidente de la Cámara o a la Comisión Permanente. El artículo 67 de la Constitución mexicana establece que:

El Congreso o una sola de las cámaras cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán, en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Asimismo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, segundo párrafo, referente a las sesiones cita: "Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos."

De igual forma, los artículos 35 al 40 del citado Reglamento, especifican las sesiones extraordinarias.

"*Artículo 35.* El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo lo convoque, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso, no podrá ocuparse más que del asunto que establezca la convocatoria respectiva.

"*Artículo 36.* Cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, estando el Congreso en sesiones, las cámaras deberán reunirse en el local de la de diputados, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de la licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado. La reunión de ambas cámaras en sesión de congreso de la Unión para los efectos de los citados artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados.

"*Artículo 37.* Si por falta de quórum o por cualquiera otra causa no pudiere verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes para que concurran a la sesión.

"*Artículo 38.* En todos los demás casos las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de una de las cámaras según lo prescrito en la fracción XIV del artículo 21 de este Reglamento.

"*Artículo 39.* En las sesiones extraordinarias públicas o secretas el Presidente de la Cámara, después de abrirlas explicará a moción de quién han sido convocadas.

"A continuación se preguntará si el asunto que se versa es de tratarse en sesión secreta, y si la Cámara resuelve afirmativamente y la sesión comenzó con ese carácter, así continuará; de lo contrario, se reservará el negocio para la sesión ordinaria inmediata o se hará pública la secreta.

"*Artículo 40.* Cuando el Congreso General se reúna en sesiones extraordinarias se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias cerrará aquéllas dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas" (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

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

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

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

sesión ordinaria

I. (*Vid. supra, sesión*). *Ordinaria* proviene del latín *ordinarius*, común, regular y que acontece las más veces.

Su similar en inglés es, *ordinary*; en francés, *ordinaire*; en alemán, *gewöhnlich*, en italiano, *ordinario* y en portugués, *ordinario*.

II. Las sesiones ordinarias son las reuniones de la institución representativa (Congreso, Dieta, Asamblea o Parlamento), que se realizan en los tiempos previamente establecidos.

La sesión ordinaria tiene sus antecedentes en las sesiones consultivas que realizaba el Senado en la antigua Roma. La creación del parlamento dio lugar a una serie de disposiciones para organizar las funciones del cuerpo legislativo. El parlamento tiene sus orígenes primitivos en Inglaterra en el año de 1254 en que funcionó con el nombre de *Magnum Concilium*.

En el derecho parlamentario, la sesión ordinaria es la reunión regular, de los miembros del parlamento o asamblea legislativa, realizada durante un lapso predeterminado, para el cumplimiento de las funciones propias de éste órgano.

En España, según dispone la Constitución en su artículo 73 fracción segunda: "Las cámaras se reunirán en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio."

En Guatemala la Constitución establece que las sesiones ordinarias durarán todo el tiempo que sean necesarias (art. constitucional 158).

III. Los primeros antecedentes respecto de las sesiones ordinarias en México, fueron los artículos 104 y 106 de la Constitución de Cádiz de 1812; el primero de ellos disponía que las reuniones de las cortes serían todos los años en la capital del reino. Mientras que el segundo artículo citado señalaba el inicio y duración del periodo de sesiones, que era del 1o. de marzo al 31 de mayo. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, primera Constitución del México independiente, los artículos 67 y 71 contemplaban un periodo ordinario de sesiones, el cual iniciaba el 1o. de enero de cada año y terminaba el 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. En la misma Constitución, en el artículo 69, se limitaba aún más el tiempo de sesiones ordinarias al decir que éstas se interrumpían los días festivos solemnes. La Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857, en su artículo 62, previó dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y concluía el 15 de diciembre, además era improrrogable, mientras que el segundo periodo se inauguraba el 1o. de abril y terminaba el 31 de mayo. Dicha Constitución señalaba la materia a la cual el segundo periodo le daba preferencia; la relativa al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente. Asimismo, con la reforma de 1874 a esta Constitución, el primer periodo ordinario de sesiones se podría prorrogar hasta por 15 días.

En el texto original de la Constitución de 1917 vigente se contemplaba un solo periodo ordinario de sesiones, que iniciaba el 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. Además, se contemplaba que sí había la posibilidad de

terminación anticipada del periodo y no había consenso entre las cámaras, el Ejecutivo Federal resolvería sobre la conclusión. La primera modificación a los artículos 65 y 66 constitucionales, mismos que prevén los periodos de sesiones ordinarias, se dio el 6 de diciembre de 1977 en lo relativo a las materias sobre las que tratarían, asignándosele una competencia genérica y no detallada como en el texto original. En México, la Constitución en su artículo 65 alude a los periodos ordinarios de sesiones, primero y segundo, que debe realizar el Congreso de la Unión. En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que se le correspondan conforme a la Constitución.

El Congreso de la Unión puede sesionar de manera ordinaria de dos formas: la primera, en reunión conjunta de las cámaras y, la segunda forma, en sesión simultánea, pero independiente cada una de ellas. Respecto del primer caso, se da la reunión conjunta en los siguientes supuestos: inauguración de los periodos ordinarios de sesiones, nombramiento del Presidente de la República en su carácter de interino o sustituto, al recibir la protesta del Presidente de la República y para tratar lo concerniente a la suspensión de garantías.

Las sesiones ordinarias en su mayoría serán públicas, lo que equivale a no tener restricciones para el acceso a las mismas. Sin embargo, éstas son secretas los lunes de cada semana, ya sea 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, serán secretas cuando se traten asuntos relativos a las relaciones exteriores. El trabajo parlamentario realizado en las sesiones ordinarias es múltiple y de distinta naturaleza. En un primer acercamiento, la Constitución prevé que éstas se ocuparán para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten; e inmediata mente después dice "y de los demás asuntos que le correspondan conforme" a la misma Constitución. Sin lugar a dudas, por la inercia histórica y la poca evolución parlamentaria en México, se le ha dado prioridad a la función legislativa, sin embargo, al señalar que las actividades a realizar en las sesiones ordinarias son las previstas en la Constitución, se hace referencia no sólo a la función legislativa, sino, además, a otras funciones parlamentarias (financiera, presupuestaria, de control, de dirección política, jurisdiccional y de representación, entre otras).

Asimismo, en las sesiones ordinarias también se puede conocer de asuntos graves e importantes, que merezcan solución urgente. De tal forma, podemos concluir que las sesiones son ordinarias por su periodicidad y no por la relevancia de sus actividades.

El artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos enumera los asuntos y orden en que se discutirán.

El Congreso mexicano a través del artículo 28 de su Reglamento ha definido las sesiones ordinarias como las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales, por regla general durarán hasta cuatro horas, pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos que disponga el Reglamento, podrán ser prorrogadas (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

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

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

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

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

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

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

"Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 1994.

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

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

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

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.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1981, 13a. ed.

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*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 1994.

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.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

sesión parlamentaria

I. Del latín *sesionis*. Cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación (*vid. supra, sesiones*).

Sesión es la reunión formal de los componentes de cada una de las cámaras legislativas o de ambas conjuntamente para tratar, discutir y diligenciar los asuntos de su respectiva competencia.

La sesión conforma una relación de ideas que va adquiriendo fuerza en la medida en que se uniforman los criterios de los diferentes intereses que son representados. La institución de la representación popular nada sería sin la sesión; el orden y el seguimiento de los múltiples asuntos a tratar, son determinantes para que lo sustantivo de toda asamblea parlamentaria pueda concretarse.

II. Una sesión conlleva la reunión del cuerpo legislativo para deliberar y acordar los asuntos de su competencia.

En el parlamento indio la Cámara de Representantes sesiona de lunes a viernes de las 14:30 a las 22:30 horas con excepción de los viernes, que sesiona de las 9:30 a las 15:00 horas.

En los Estados Unidos de América, se denomina sesión a un periodo legislativo realizado en el transcurso del año. Los miembros de la Cámara de Representantes duran en funciones dos periodos de sesiones.

Algunos países latinoamericanos contemplan un solo periodo de sesiones, como es el caso de Chile, Guatemala y Ecuador.

III. La Constitución mexicana establece los periodos de sesiones que debe de realizar el Congreso de la Unión. En su artículo 65 dispone:

El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que se le correspondan conforme a esta Constitución. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

Asimismo, el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos enumera los asuntos y el orden en que se discutirán:

I. Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta, deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;

II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas y de los Gobernadores;

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los individuos de la Cámara;

IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;

V. Memoriales de los particulares;

VI. Dictámenes señalados para discutirse; y

VII. Minutas de ley.

El artículo 28 del Reglamento, nos define cada una de ellas:

Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los periodos constitucionales, serán públicas, comenzarán, por regla general, a las 12:00 horas (aunque la práctica ha rebasado este horario) y durarán hasta cuatro horas pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este Reglamento, podrá ser prorrogada.

Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos.

Serán permanentes las que se celebren con este carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. ed.

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

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

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 1994.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 1994.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

sesión permanente

I. Del latín *permanentem*, acusativo de *permanens* (tema *permanent*), fijo, que no cambia, destinado a durar indefinidamente.

Alemán, *dauernd*; francés, *permanent*; inglés, *Permanent*; italiano, *permanente*; portugués *permanente*.

II. La práctica parlamentaria mexicana ha denominado sesión permanente a aquella que se celebra para tratar un asunto en particular que, por su complejidad o vastedad, exige una discusión especial o prolongada. Durante esta sesión no puede discutirse ningún otro punto, salvo que en el transcurso de la discusión se proponga la adición de un tema relacionado con el debate central, y sea aprobado por la Asamblea. Igual denominación tienen estas sesiones en la Cámara de Diputados de Venezuela, aunque este cuerpo legislativo agrega la posibilidad de incluir en ellas los "asuntos de evidentes urgencias" (art. 28 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Venezuela). Estas sesiones pueden ser permanentes de origen, o bien, convertirse en tales si así lo amerita el asunto que se está discutiendo y lo aprueba la asamblea legislativa por mayoría de sus miembros, con lo cual se protege el quórum requerido para llevar a cabo la sesión. No hay límite de tiempo para las sesiones permanentes; disponen del necesario para discutir con suficiencia y decidir el asunto en cuestión aún después de varias jornadas.

Las sesiones permanentes carecen de un *orden del día*. Cuando se hubiesen resuelto el o los asuntos que las motivaron, procederá la lectura, discusión y aprobación del acta de las mismas. Se trata, como se ve, de un tipo de sesión autónoma, diferente de la ordinaria o de la prorrogada. Por lo demás, la materia que origina una sesión permanente debe valorarse como de especial interés e importancia; es decir, el espíritu de esta reunión gira en torno a la importancia de un asunto en particular. Miguel Ángel Camposeco afirma: "la sesión permanente es un procedimiento privilegiado para organizar de manera ágil y simplificada los trabajos de la Asamblea, dentro de un tiempo «elástico» que amortigua la suspensión de la actividad legislativa" (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesión prorrogada

I. De prorrogar, del latín *prorogare* (*pro.*-en público y *rogare-pedir*), prolongar, continuar, extender en el tiempo, aplazar, diferir.

Alemán (*Hin-auf*) *schieben* francés, *proroger*; inglés. *to protract, to defer*, italiano, *prorogare*; portugués, *prorrogar*.

II. En algunos de los reglamentos de los parlamentos latinoamericanos y europeos (México, Francia, Gran Bretaña), la duración de las sesiones está reglamentariamente determinada, es decir, se establece el número de horas que la Asamblea deberá sesionar, con el objeto de dar el debido tiempo para realizar debates nutridos, así como evitar el estancamiento y discusiones infructuosas y prolongadas que podrían provocar tedio y disminuir el nivel de las mismas, cuyos resultados se traducirían en decisiones apresuradas, irreflexivas y en ocasiones emocionales. No obstante lo anterior, existe en la práctica parlamentaria lo que en México se denomina sesión prorrogada, la cual consiste en que, agotado el tiempo reglamentariamente establecido para la duración de una sesión, y quedando asuntos pendientes dentro del *orden del día*, el Presidente anuncia a la Asamblea su prórroga con la finalidad de atender los asuntos (art. 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Conviene hacer hincapié en que la esencia de las sesiones prorrogadas, en el caso mexicano, más allá del tema del debate, atiende únicamente a que el tiempo establecido reglamentariamente (cuatro horas) ha sido insuficiente para el desahogo de asuntos incorporados en el *orden del día*. Otros cuerpos legislativos, como el de Gran Bretaña, presentan una estricta reglamentación en lo que se refiere al tiempo de duración de las sesiones, autorizando la prórroga únicamente para aquellos casos denominados "privilegiados", es decir, de suma importancia, calificativo que les impide ser pospuestos, de manera tal que "...los asuntos privilegiados podrán deliberarse a cualquier hora, aun cuando fueren objeto de oposición, y no quedarán interrumpidos a las diez de la noche". Los asuntos no calificados de privilegiados se tratan en alguna de las sesiones posteriores. El Reglamento del Consejo Nacional Suizo, por su parte, aún cuando establece días y horarios precisos para las sesiones, hace manifiesto, en su artículo 51, que:

El Consejo permanecerá reunido, en principio, hasta agotar el *orden del día*. En caso necesario celebrará plenos de tarde o de noche. El *orden del día* podrá ser completado durante la sesión, en especial si procediese eliminar discrepancias o tratar asuntos aplazados o intervenciones por alusiones personales.

Lo anterior permite suponer que a pesar de existir horarios preestablecidos, las sesiones del Poder Legislativo suizo pueden prolongarse, es decir, existe implícitamente la prórroga indefinida de las mismas.

En otros reglamentos, la prórroga se reduce a un número determinado de horas adicionales, lapso en el que normalmente debiera desahogarse el asunto o asuntos faltantes. Ejemplo de prórroga limitada es la que regula el Reglamento de la Cámara de Diputados venezolana (art. 27) al determinar que sus sesiones durarán tres horas, dando la posibilidad de que la Asamblea, o su Presidente, acuerden prorrogarlas hasta por dos horas más. En el Congreso mexicano las sesiones deben durar cuatro horas y son susceptibles, como se expresó, de prolongarse; no existe norma que limite el tiempo de prórroga, por lo que su duración dependerá, según el caso, de la resistencia física de los legisladores, de la celeridad con que se traten los asuntos, de la disponibilidad de los grupos parlamentarios para mantener o no el quórum y, lo que es la regla, del desahogo exhaustivo de los asuntos a tratar.

III. Dado que las cámaras del Congreso, en especial la de Diputados, son consideradas las tribunas de debates más importantes de la nación mexicana, caja de resonancia de la función de reivindicación y de oposición de los grupos parlamentarios y de los diputados en lo particular, las

sesiones tienden a prolongarse hasta ocho o más horas, lo cual es explicable cuando se discuten dictámenes sobre leyes o reformas controvertidas, y de manera sistemática cuando se debaten las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, la cuenta pública y, en general, los criterios de política económica y financiera. Sin embargo, la necesidad de prórrogas indefinidas ocurre también en las sesiones menos difíciles, en virtud del cúmulo de asuntos o planteamientos coyunturales de los grupos parlamentarios, que exigen abordar la tribuna durante muchas horas y provocan la intervención de todas las fracciones parlamentarias. Dado que una reforma reciente a la Ley Orgánica del Congreso determina que sólo podrá reclamarse el quórum al iniciarse las sesiones, o al momento de una votación, todos los asuntos que provocan largos debates, pero que no implicarán votaciones, se dejen al final, con lo cual las sesiones muy prolongadas se realizan con un número muy reducido de legisladores. No está por demás explicar que en las reformas al Poder Legislativo que se analizan en la actualidad, el tema del ordenamiento y racionalización de los debates en la Asamblea es uno de los más importantes y discutidos (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesión pública

I. Del latín *sessionem*, acusativo de *sessio* (tema *session*), acción o efecto de sentarse.

Alemán, *sitzung*; francés, *session*; inglés, *sessio*; italiano, *sessione*; portugués, *Sessão*.

Del latín *publicus*, de *poplicus*, *populus*, pueblo, notorio, patente, manifiesto, de la comunidad del pueblo, de todos.

Alemán, *öffentlich*; francés, *public*; inglés, *public*; italiano, *pública*; portugués, pública.

II. La reunión de trabajo de legisladores que se puede presenciar, sin limitante alguna, por cualquier persona interesada en ella, se ha denominado sesión pública. El único requisito a cubrir, es el de acatar las reglas de orden y seguridad establecidas en los ordenamientos internos, para la estancia en el recinto, en el cual se destina un área especial para los espectadores, llamado galería y en algunas ocasiones tribunas. Según el Reglamento del Congreso Mexicano las galerías deben abrirse antes de iniciarse cada sesión y no deberán cerrarse hasta que ésta se levante, a menos que medie el desorden o algún motivo justificado para deliberar sin presencia del público, según lo determina el artículo 205 de dicho ordenamiento.

La publicidad de las sesiones que llevan a cabo los parlamentos, es consecuencia indefectible e inmediata de la representación popular que los mismos ostentan, y que se origina en un acto democrático realizado también públicamente y debatido en campañas teóricamente competitivas, abiertas y sinceras. Dado que la función básica de los parlamentos es la elaboración de la ley, y según la doctrina ésta es la expresión de la voluntad general, cuando los legisladores la discuten deben hacerlo de cara a los titulares de la soberanía. En consecuencia, la celebración pública de las sesiones parlamentarias se constituye en una prerrogativa de los ciudadanos que los parlamentos están obligados a respetar.

El carácter público de los trabajos legislativos y parlamentarios tiende a impedir la celebración de acuerdos de trastienda y la adopción de decisiones derivadas de componendas, las cuales riñen con la democracia y que son más propias de las intrigas palaciegas de una monarquía tradicional. El desarrollo parlamentario de la democracia obliga a que el electorado, quien ha depositado en los legisladores la soberanía y por lo tanto el poder más elevado de decisión, tenga acceso a los debates de los temas nacionales que indudablemente habrán de influir en su quehacer ciudadano.

Para la información y difusión de las sesiones en que no se traten asuntos de reserva, los congresos o parlamentos (España, México, Francia, Argentina y Venezuela, por ejemplo) cuentan con un órgano oficial encargado del registro y publicación de los debates públicos, en el que normalmente se anotan lugar y fecha de las discusiones, nombres de los miembros de la Mesa directiva, copia fiel de las actas, versión taquigráfica de las sesiones, inserción de documentos aludidos en las intervenciones; o sea, la historia singular de cada controversia y asunto. En Italia, Suiza y Estados Unidos, la publicidad de las sesiones es tan amplia, que los medios televisivos y radiofónicos transmiten directamente lo que acontece en el órgano legislativo durante los debates, si bien se requiere que el Presidente de la Cámara así lo haya acordado. Estas transmisiones pretenden contribuir a la formación cívica, a la información oportuna, inmediata y objetiva y a la orientación de la opinión pública sin ninguna intermediación que pueda distorsionar los acontecimientos.

La tendencia actual es dar a las sesiones legislativas una difusión moderna, que acerque a los parlamentos a los ámbitos reales de la comunidad y los convierta, al igual que a los gobernantes y jueces, en parte de la vida diaria, en órganos vivos que interactúan con los ciudadanos comunes y corrientes y que hablan un lenguaje entendible para todos los individuos de todos los sectores. Esto se ve favorecido, según las experiencias europea y norteamericana, por los avances tecnológicos en materia de comunicación. En la actualidad, no podemos reducir el carácter público de un acto parlamentario a la sola presencia física de espectadores diversos, pues la demanda social de información se tiene que satisfacer por los medios de comunicación modernos incluidos la prensa, radio, televisión y los más recientes métodos computarizados y electrónicos.

III. En el caso mexicano la base constitucional de todo lo concerniente a las sesiones, son los artículos: 63, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Fundamental; la regla general es que las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, sean públicas, y así lo establece el artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Los casos excepcionales los constituyen las llamadas sesiones secretas. Las sesiones públicas, al igual que las secretas, tienen lugar durante los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso, debe observarse, en éste último caso, la determinación del artículo 39 del Reglamento, que dice:

En las sesiones extraordinarias, públicas o secretas, el Presidente de la Cámara, después de abrirlas, explicará a moción de quien han sido convocadas. A continuación se preguntará si el asunto que se versa es de tratarse en sesión secreta, y si la Cámara resuelve afirmativamente y la sesión comenzó con ese carácter, así continuará; de lo contrario, se reservará el negocio para la sesión ordinaria inmediata o se hará pública la secreta.

La duración de las sesiones depende desde luego del número de asuntos que pueden enlistarse en el *orden del día*, de la cantidad de sesiones que se programan durante un periodo y por semana, de la oportunidad y la racionalidad con que las comisiones dictaminan los negocios a su cargo, de la forma en que se ordenan técnicamente las discusiones y del grado de acuerdo, o la profundidad de los acuerdos, que hayan tenido lugar en las deliberaciones en comisión, así como del nivel del conflicto y magnitud del consenso en que se desenvuelven las fuerzas políticas de la Nación. Todos estos asuntos se reflejan en la forma, contenido y duración de las sesiones de las cámaras.

Los elementos mencionados forman parte del Programa o Agenda legislativa, que debe de ser concertada antes de cada periodo de sesiones entre los grupos parlamentarios, el gobierno de la república y las dirigencias de las cámaras. Una buena *programación legislativa*, que prevea los asuntos que deban desahogarse en la agenda correspondiente, puede servir al propósito de ordenar procesos y procedimientos legislativos, debates y discusiones y, en consecuencia, la duración y calidad de las sesiones (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.
- MANZELLA, J. de Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Traducción del propio I.I.L., México, 1987.
- OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

sesión secreta

I. Del latín *secretus* (de *se-aparte* + *cernere separar*), oculto, escondido, separado de la vista o del conocimiento de los demás.

Alemán, *geheim*; francés, *secret, caché*; inglés, *secret*. italiano, *segreto*; portugués. *secreto* (*vid. infra, sesión*).

II. Se denomina sesión secreta a la reunión en la que los legisladores tratan asuntos internos de la Cámara, o aquellos que sean calificados previamente como reservados. La razón de la existencia de este tipo especial de sesiones, consiste en que se debe dar a los parlamentos la oportunidad de tratar en privado los puntos internos que conciernen a su organización y vida administrativa, así como aquellos que por razones de seguridad nacional o de Estado, ameriten discreción en su trato y sigilo en su desarrollo. En ciertos parlamentos basta con que alguno o algunos de los miembros de la Cámara, o bien el Presidente de la Mesa Directiva, estimen que determinado negocio debe ventilarse con reserva, para que se acuerde la celebración de una sesión secreta, como ocurre en México y en Venezuela. Sin embargo, hay órganos legislativos en los que también se permite al representante del Poder Ejecutivo solicitar una sesión secreta, como ocurre en los casos argentino y francés. Generalmente, la sesión secreta se realiza a puerta cerrada, permaneciendo en la sala los miembros del Congreso y las personas que expresamente se autorice, aunque hay reglamentos que especifican, según el caso, quiénes pueden asistir a la misma. Las discusiones que tienen lugar en este tipo de sesiones no podrán ser transcritas ni reproducidas, únicamente se levanta el acta correspondiente, que es resguardada por la Mesa Directiva. De igual forma, los asistentes están obligados a guardar sigilo y discreción con respecto a los temas en ellas tratados.

III. El caso mexicano presenta una situación muy especial, consistente en la prohibición reglamentaria a la Cámara que actúe como revisora, de tratar públicamente los asuntos que se hubiesen discutido en sesión secreta en la Cámara de origen; sin embargo, sí podrá la primera calificar de secretos aquellos que en la última se ventilaron en forma pública (art. 145 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). El sentido de la norma citada radica en el respeto que debe una Cámara al criterio tomado por su colegisladora, en cuanto a la reserva con la que calificó determinado negocio. Si no existiera tal respeto, carecería de sentido tratar sigilosamente un asunto que pueda ser colocado en el dominio público cuando se discuta en la otra Cámara.

De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento mencionado, se presentarán en sesión secreta:

"I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las cámaras, el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los gobernadores de los estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia;"

"II. Los oficios que con la nota de «reservados» dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas de los estados";

"III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara;"

"IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores; y",

"V. En general todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva."

Una situación especial que necesariamente requiere tratarse en sesión secreta es la justificación y explicación de cualquier comisión respecto a la necesidad de contar con más tiempo para rendir el dictamen de un negocio a su cargo, o acerca de la imposibilidad de producir dicho dictamen dentro de los cinco días que determina el artículo 87 del Reglamento.

No obstante la amplitud con la que se regulan y admiten las sesiones secretas, cada vez es más difícil justificar ante la opinión pública, por razones obvias, el tratamiento parlamentario reservado y secreto, pues se aduce en contra de esta práctica, justificadamente, que en una democracia parlamentaria todo debe ser ventilado a cielo abierto, sin desconocer que en algunas ocasiones puede imponerse la *razón de estado* y el interés superior de la Nación, y forzar el desahogo sigiloso de los asuntos. Por último, en la práctica parlamentaria mexicana se da la paradoja de que, concluida una sesión pública y determinado el inicio de otra secreta, se ordena a todos los que no son legisladores a abandonar el salón de sesiones, pero el Presidente exceptúa de esta obligación a los reporteros y demás integrantes de los medios de comunicación, con quienes existe, claro, un convenio tácito de guardar reserva (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesiones informativas

I. De acuerdo con la Real Academia Española el término *sesiones* deriva del verbo *sesión*, palabra última que proviene del latín *sessio-onis*, la cual hace referencia al acto y efecto de sentarse, pero también puede referirse a la junta de un congreso o una corporación. Mientras que la expresión *informativas* es el plural de *informativa*, que a su vez deriva del verbo transitivo *informar* (*informare*), significando aquello que sirve para dar noticia de una cosa o que da forma a una cosa.

Sesión se escribe en inglés y francés *session*, en alemán, *Sitzung* y en italiano, *sessione*, *seduta*. Mientras que la palabra *informar* se escribe en inglés *report*; en francés, *information*, *compterendu*; en alemán, *Bericht*, *Nachricht*, *Guatachten* y en italiano, *informazione*, *rendiconto*.

II. El primer país que contempló las sesiones informativas, en particular del Poder Ejecutivo Federal, fue Estados Unidos de América en 1972. Posteriormente España, país con el cual tenemos estrecha relación en materia de figuras jurídicas, las contempló en el Estatuto de Bayona de 1808, así como la Constitución de Cádiz de 1812. Más adelante Francia (1860 a 1867).

En el contexto del Derecho Parlamentario, las sesiones informativas son actos principalmente realizados por miembros del gobierno, mediante los cuales éstos enteran, a la institución representativa (Parlamento, Asamblea o Congreso), sobre asuntos generales de su competencia o en relación a materias específicas.

La figura en comento tiene como características; primero, que se presentan a solicitud de la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) o por iniciativa del mismo gobierno y segundo, se realizan con frecuencia. Al respecto, es necesario precisar que las sesiones informativas son actos principalmente a cargo del gobierno, pero no de manera exclusiva, ya que se prevé, en diversos países, la posibilidad que concurren grupos de interés, peritos u otras personas, incluso extranjeros, ante las comisiones ordinarias de las cámaras, con el propósito de facilitar información.

Particularmente, en cuanto a las sesiones informativas del gobierno, la información que éste proporciona a la institución representativa es de forma directa, para lo cual existen dos vías: la primera, en exposición directa de algún miembro del gobierno y, la segunda, por medio de documentación referente a una actividad o materia determinada. Asimismo, para ejercer un control parlamentario, lo más importante es la exposición directa, dentro de la cual podemos distinguir varias modalidades; por ejemplo, las comparecencias, las sesiones informativas, los informes del Jefe de Gobierno, los informes sobre el estado de la Nación, de tal forma existe una lista muy variada de presentaciones de informes del gobierno ante el Parlamento, Asamblea o Congreso. Sin embargo, cada una de las anteriores tiene sus peculiaridades.

Como simple aproximación, de lo que significa sesiones informativas, se hace notar que se presentan de forma periódica, son relativas a temas específicos y que en su desarrollo se pueden formular preguntas, en primer término, por quien haya solicitado la presentación de informes, para luego dar paso a la exposición del funcionario público y, por último, intervienen los parlamentarios (diputados o senadores) que deseen participar.

Para los autores que simpatizan con la teoría clásica del control parlamentario, las sesiones informativas no tienen trascendencia alguna sobre la actividad del gobierno, ya que no existe una sanción sobre éste. Sin embargo, para otros autores, los efectos del control no son exclusivamente inmediatos, sino que también pueden ser mediatos (abstencionismo electoral, fortalecimiento del gobierno, de la mayoría o de la oposición o, debilitamiento de los mismos). Por lo anterior, en el primer caso se consideran a las sesiones informativas simplemente como instrumentos de información, pero en el segundo caso como verdaderos actos de control parlamentario. Si bien no se puede afirmar con certeza la influencia de éstos, ya que operan de manera compleja pues en ellos intervienen varios sujetos: el gobierno, los grupos parlamentarios, los grupos de interés y los medios de comunicación como órganos de permanente vigilancia, no existe duda de la influencia de estos actos en la inspección, análisis, vigilancia, fiscalización, revisión, es decir, en el control de la actividad del gobierno por parte del órgano parlamentario.

En el ámbito parlamentario de otros países, tanto en el sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial se realizan sesiones informativas, pudiendo citarse, entre otros: España, Francia, Italia, Inglaterra, Alemania, Portugal, Estados Unidos, Chile, Colombia, Argentina, Perú y Paraguay.

III. En México la Constitución de 1824 (arts. 67, 68 y 120) y la Constitución de 1857 (art. 89). En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, se reiteró la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardaban sus respectivos ramos,

añadiendo, que las cámaras podían citarlos para que informarán a éstas sobre áreas relacionadas con iniciativas de ley o negocios que fueran objeto de discusión por parte del Congreso General. En 1924 se incluye la comparecencia de los jefes de los departamentos administrativos, posteriormente en 1974 se reforma el artículo 93 constitucional, con lo cual se amplió el número de sujetos obligados a presentar informes ante el Congreso, específicamente a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. La última reforma, en este sentido, se produjo el 31 de diciembre de 1994, al incluirse en esta lista de sujetos al Procurador General de la República.

Son tres los escenarios en los cuales los miembros de la Administración Pública Federal pueden informar, en exposición directa, al Congreso de la Unión. El primer escenario es ante las dos cámaras (diputados y senadores), en sesión conjunta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 constitucional y el artículo 8 de la LOCG de 1994, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinario de sesiones, ya que el Presidente de la República presenta un informe, sobre el estado que guarda su administración; de igual manera está obligado a presentar un informe, respecto al uso de facultades extraordinarias para legislar, en el supuesto de suspensión de garantías y determinación de aranceles (arts. 29 y 131 constitucionales respectivamente). El segundo escenario, es el relativo a que la sesión informativa puede ser ante cualquiera de las cámaras (Diputados o la de Senadores), sobre este caso se deben distinguir dos tipos de sesiones informativas: el primer tipo es de carácter formal y relativo a la participación de especialistas en determinada área de la Administración Pública, como secretarios de Estado, directores de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal, entre otros, los cuales orientaran a los representantes populares sobre iniciativas de ley concernientes a sus respectivos ramos o actividades (art. 93, segundo párrafo, de la Constitución mexicana de 1917 vigente). En la misma línea formal se dispone la presentación de informes de los secretarios de despacho y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cada apertura de sesiones ordinarias. Un segundo tipo de sesiones informativas, con carácter fiscalizador, tienen lugar a solicitud de cualquiera de las cámaras como lo señala el artículo 93, segundo párrafo, ya que se podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que rindan los informes que se les solicitan.

El tercer escenario por el cual la institución representativa mexicana puede allegarse información, en exposición directa de un servidor público, es a través de las comisiones ordinarias o especiales, para tal efecto la LOCG de 1994, en sus artículos 42, párrafo último y 90, primer párrafo, faculta a las comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente, para que se entrevisten con los servidores públicos con el propósito de ilustrarse sobre determinado asunto.

En México, el desarrollo de las sesiones informativas ha evolucionado como control parlamentario, si consideramos que, por las prácticas políticas, éstas se han venido dando con mayor periodicidad, además de que la presentación de informes se ha hecho obligatoria a más sujetos, por ejemplo, recientemente se hizo extensiva al Procurador General de la República. Sin embargo, aún faltan por hacer algunas adecuaciones, como son la transmisión completa de las sesiones informativas por algún medio de comunicación masivo y la existencia de una normatividad más específica en torno a las sesiones informativas (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

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

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

CARPIZO, Jorge, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

"Decreto que modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

_____, del 31 de diciembre de 1994.

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

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

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

_____ y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 69", 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*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

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

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

sistema de gobierno directorial

I. (*Vid. infra, sistemas de gobierno*).

II. El *gobierno directorial* es un subtipo de los regímenes democráticos constitucionales, que comparte este status con la democracia directa, el gobierno de asamblea, el parlamentarismo, el gobierno de gabinete y el presidencialismo (LOEWENSTEIN, 1976, pp. 89-145). Se trata de un tipo peculiar de sistema, del que es ejemplo el gobierno suizo, cuyo carácter directorial se deriva de la estructura colegial del Poder Ejecutivo.

Este gobierno *sui generis* convive en Suiza con el gobierno de asamblea establecido en la Constitución de la Confederación Helvética de 1848, aunque el Directorio como órgano colectivo es una institución que se remonta a la Constitución directorial francesa de 1795. No obstante que el gobierno de asamblea presupone un parlamento superpoderoso, en el caso suizo el Consejo Federal ha pasado de ser agente subordinado del parlamento, tal como formalmente lo contempla la Constitución, a un órgano con poderes extraordinarios que toma muy a menudo las iniciativas para las decisiones políticas fundamentales y hace que sus directrices sean transformadas en leyes por la Asamblea Federal. "El respeto ante el liderazgo político del Consejo Federal va tan lejos -afirma Loewenstein- que los típicos controles políticos del parlamento han desaparecido casi por completo". Según Duverger (1970, pp. 321-325), el régimen suizo se distingue por:

1o. El sistema federal;

2o. las instituciones de la confederación (La Asamblea Federal con dos cámaras y el órgano ejecutivo llamado Consejo Federal) cuyas relaciones constituyen una de las originalidades esenciales del sistema político helvético; y

3o. las instituciones de la democracia semidirecta, constituidas por el *referéndum*: obligatorio para toda modificación de la Constitución y facultativo para las leyes votadas por la Asamblea Federal; la *iniciativa popular*, que a nivel federal sólo se permite en materia constitucional a petición de 50,000 ciudadanos; y, un derecho de *revocación popular* de los elegidos, similar al *recall* norteamericano.

El gobierno colegiado suizo se aleja por igual de la división de poderes típica del presidencialismo y de los diversos elementos del parlamentarismo, a grado tal que la Asamblea Federal no puede obligar a dimitir al Consejo Federal en su conjunto ni a cada uno de sus miembros en lo particular mediante voto de no confianza. El Consejo Federal, como órgano colegiado está presidido anualmente por uno de sus miembros, en una función en que los siete integrantes van alternando el ejercicio de la presidencia. El Consejo Federal, en realidad, se ha convertido en un órgano que domina a las otras instituciones de poder, de manera que su liderazgo político no se lo disputa la Asamblea. "En este desarrollo, fuera del texto y de la voluntad de la Constitución, dice Loewenstein, son responsables diversos factores: el Consejo Federal es un comité de coalición de los más importantes partidos que se reparten entre ellos los siete puestos según un acuerdo anterior", aunque cabe decir que una vez elegido miembro del Consejo Federal, éste se desempeñará sin consideraciones de partido. Por las lecciones que puede aportar la experiencia helvética, hay que ponderar la "dependencia" del Consejo federal respecto de la Asamblea, la que conviene no exagerar:

En la práctica, dice Duverger, las cosas son bastante diferentes. El sistema suizo permite una gran estabilidad del Ejecutivo. De hecho, los consejeros federales son reelegidos indefinidamente; algunos han permanecido en el poder más de treinta años; entre 1848 y 1929, sólo hubo uno que, pese a presentarse como candidato no fue reelegido. Esta permanencia les asegura una autoridad considerable frente a las asambleas. Uno de los autores suizos más competentes, W. Rappar, ha podido escribir: "Se tiene siempre la impresión de que el Consejo Federal, esté en la situación de un equipo profesional frente a un grupo de aficionados". No hay que olvidar, por lo demás, que las sesiones parlamentarias suizas son muy cortas: dos a tres meses en total. Durante la mayor parte del tiempo, el Consejo federal gobierna solo. De hecho -concluye Duverger-, Suiza constituye una forma especial de colaboración de poderes, en la que la estabilidad del Ejecutivo tiende a asegurar a éste una preeminencia de hecho.

Por otra parte, es raro que entre el Consejo Federal y el parlamento se produzcan conflictos y crisis políticas, en cuya hipótesis el gobierno suele someterse a la decisión parlamentaria; adicionalmente, el control político final corresponde al pueblo constituido en electorado, el que posee el poder de exigir el referéndum para todas las leyes.

Aparte de Suiza, solamente Uruguay ha intentado un tipo de gobierno colectivo semejante al directorial, que operó con regular éxito de 1918 a 1934; tras nuevos intentos Uruguay se rige ahora por el sistema presidencial, típico de los regimenes políticos latinoamericanos (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

_____, *Les régimes politiques*, PUF, "París, 1981. Colección Que sais-je?"

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

sistema de gobierno parlamentario

I. *Parlamento* se deriva probablemente del francés antiguo *parlement*, parler, hablar, (del latín medieval *parabolare*-hablar, del latín tardío *parabola*-discurso + *ment*-resultado, acción, lugar).

Alemán, *parlamentarisch*; francés, *parlementaire*; inglés, *parliamentary*; italiano. *parlamentario*; portugués, *parlamentario*.

II. La literatura sobre el régimen parlamentario es abundante, en especial la originaria de los países europeos, naciones en las que ha dominado este sistema a lo largo de su historia política democrática. Los más renombrados constitucionalistas y politólogos de Inglaterra, Francia, Alemania e Italia han realizado estudios acuciosos al respecto, y aun hoy día el tema reviste un gran interés para los estudiosos de la política y el derecho. Como afirma el profesor mexicano Tena Ramírez (1990, p. 254):

El parlamentarismo es sistema europeo. Nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del parlamento con una dinastía que el mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

Burdeau (1952, p. 98) define al régimen parlamentario como aquel "en el cual la dirección de los asuntos públicos pertenece al parlamento y al Jefe del Estado, por intermedio de un gabinete responsable ante el parlamento", mientras que Leon Duguit (1923, t. II, p. 805), considera que este régimen "reposa esencialmente sobre la igualdad de dos órganos del Estado, el parlamento y el gobierno, su íntima colaboración en toda la actividad del Estado y en la acción que ejercen uno sobre el otro para limitarse recíprocamente".

Duverger (1948, p. 154), por su parte, afirma que: "el parlamentarismo clásico es un régimen de colaboración de los poderes, dualista y equilibrado, que se define esencialmente por la responsabilidad política de los ministros ante el parlamento". El parlamentarismo clásico puede distinguirse de otras formas de gobierno

... por la costumbre de que los ministros ocupen un escaño como miembros del parlamento y desempeñen un doble papel en la fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo. No debe confundirse el gobierno parlamentario con el gobierno de convención (o asamblea) en el que el poder supremo, tanto ejecutivo como legislativo, recae en la asamblea de representantes. (Cfr. "Sistema Parlamentario", en *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, 1991.)

El parlamentarismo, por otra parte, no puede ser explicado, ni podría existir, sin el presupuesto de un sistema representativo en el que las decisiones fundamentales de la nación sean atribuidas al pueblo. Corresponde esta idea a la definición que M. Hauriou (1923) proporciona de régimen parlamentario:

Es una forma de gobierno que tiene por base el régimen representativo, con separación atenuada de poderes, en el cual se establece entre el Poder Ejecutivo y el parlamento compuesto de dos cámaras una íntima colaboración y contacto permanente por intermedio de un órgano ejecutivo, que es el gabinete de ministros, el cual comparte con el Jefe del Estado la dirección del gobierno, pero que no gobierna sin tener la confianza continua del parlamento, ante quien es políticamente responsable.

Soberanía popular, régimen representativo, división y colaboración de poderes y pluralismo político, son algunos de los presupuestos institucionales y sociológicos de un régimen parlamentario, como ya lo contemplaba Bryce, quien afirmaba que "la más complicada de las empresas humanas es la orientación del gobierno por la voluntad de la mayoría, pero de acuerdo con la ley establecida y con el debido respeto a los derechos de la minoría", afirmación que apoya el criterio de Tena Ramírez, cuando éste afirma:

El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que

destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo -concluye Tenaes cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

Al exponer las características del sistema de gobierno parlamentario, es ineludible compararlo y contrastarlo con los sistemas presidencial, semipresidencial y de asamblea, que en términos generales se diferencian entre sí por la manera en que funciona en cada uno de ellos la separación de poderes y, en particular, la relación entre el parlamento o congreso y el ejecutivo. Contrariamente a algunas de las afirmaciones ya transcritas, el parlamentarismo no implica necesariamente la preeminencia de la asamblea parlamentaria sobre el ejecutivo, dual o monista; prueba de ello, como señala Duverger, es el régimen presidencial, donde el parlamento es con frecuencia más poderoso que en los regímenes parlamentarios.

Las notas características que se le reconocen al parlamentarismo contemporáneo son las siguientes:

1. El ejecutivo dualista;
2. La responsabilidad política del gabinete ante el parlamento; y
3. El derecho de disolución del parlamento.

1. Mientras en el régimen presidencial el ejecutivo es monista, es decir, el Presidente de la República asume al mismo tiempo el carácter de jefe del Estado y jefe del gobierno, en el sistema parlamentario existe, frente al jefe del Estado, rey o presidente, un jefe de gobierno que comanda a un grupo de ministros comúnmente llamado "gabinete". El primer ministro y su gabinete integran el *gobierno*, normalmente compuesto de ministros pertenecientes a la mayoría o a la coalición partidista gobernante. Este dualismo, sin embargo, es más aparente que real en el parlamentarismo clásico, pues en este el jefe del Estado asume un papel meramente honorífico, ya que los poderes reales están en manos del *gobierno*.

El jefe del Estado ejerce los poderes que le quedan de manera simbólica: "Sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar su firma". Así, representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y llega a pronunciar la disolución del parlamento, pero en realidad las decisiones no son tomadas por él, sino por el gabinete; tal es el caso de Inglaterra y de la actual España. El jefe del gobierno, en cambio, está investido de todos los poderes reales y normalmente habla ante las asambleas en nombre de todo el gabinete. Este líder gubernamental recibe el nombre de primer ministro, presidente del consejo, presidente del gobierno (España) o canciller.

2. La segunda nota característica del parlamentarismo es que el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir en virtud de un voto de desconfianza. En ello consiste la responsabilidad política del gabinete frente al parlamento, cuyos efectos son los mismos que los de la revocación de los ministros por la asamblea parlamentaria. El procedimiento opera como respuesta a una iniciativa del gobierno mediante la cual solicita al parlamento un voto de confianza y éste le es denegado, o como producto de una "moción de censura" interpuesta por un diputado y aceptada por la asamblea.

La responsabilidad política del gabinete frente al parlamento es, al decir de Duverger, la nota distintiva esencial del sistema de gobierno parlamentario, pues aun faltando los demás elementos, como ya ha sucedido, el parlamentarismo funciona mientras la asamblea tenga el poder de hacer dimitir al gobierno.

La responsabilidad política es colectiva, lo cual lleva a la solidaridad ministerial si sólo es atacado un ministro. Si en el parlamento hay dos cámaras, la responsabilidad se exige en una de ellas: la que es elegida por sufragio universal directo. La responsabilidad política en el régimen

parlamentario implica, por último, que el parlamento hace dimitir pero también tiene el derecho de participar en la investidura del nuevo gabinete.

3. En contrapartida al poder de hacer dimitir al gabinete, el parlamento puede ser disuelto por el gobierno. Si el parlamento es bicameral, el derecho de disolución se ejerce sólo en la cámara que es elegida por sufragio universal directo y ante la cual el gabinete es responsable. El derecho de disolución está a menudo restringido, con el fin de evitar que la representación nacional se vea interrumpida frecuentemente por reiteradas disoluciones; esto se cura exigiendo cierto intervalo entre dos disoluciones. Si no existiera la posibilidad del gabinete de disolver el parlamento, aquel se encontraría desarmado frente a éste en virtud de las consecuencias ya enumeradas de la responsabilidad política. La disolución, en consecuencia, restablece el equilibrio de los poderes, pues si el parlamento pronuncia un voto de desconfianza a los ministros, el gabinete pronunciará la disolución de la asamblea y se dejará a los electores, mediante comicios próximos, resolver en definitiva la controversia. Esto significa que el pivote o la piedra angular del régimen parlamentario es el arbitraje del pueblo.

Paolo Biscaretti di Ruffla (1965) distingue entre el tipo de gobierno parlamentario clásico, que se expresa en los subtipos inglés y europeo continental y el gobierno parlamentario racionalizado, producto no de la mera práctica consuetudinaria, sino de formulaciones constitucionales que utilizan criterios científicos de técnica jurídica, de los que son ejemplos la Constitución alemana de 1919 redactada por Preuss, la austríaca de 1920, redactada por Kelsen y la española de 1931, cuya redacción correspondió a Posada.

No obstante la consolidación del régimen presidencial en los Estados Unidos de América y en los países latinoamericanos, el parlamentarismo es un modelo que le sirve de referencia a estos últimos para limitar o eliminar los excesos presidencialistas, que dejan a las asambleas legislativas como estructuras formales, sin reales poderes de decisión y control (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1987, t. II.

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

BURDEAU, Georges, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1952.

DUGUIT, Leon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1923.

DUVERGER, Maurice, *Manuel de Droit Constitutionnel et de science politique*, París, 1948.

HARIOU, Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*, Bordeaux, 1923.

LINZ, J.J., "Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?," en Godoy Arcaya, O. (comp.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago (Universidad Católica), 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sistema de gobierno presidencial

I. *Presidencial* es adjetivo que significa "perteneciente a la presidencia". *Presidente*, "Jefe de electivo de una república", del latín *praesidentem*, acusativo de *praesidens*, participio activo de *praesidere*, vigilar, proteger.

Alemán, *vorsitzende*, (e) r, *präsident*; francés, *président*; inglés, *president*; italiano y portugués, *Presidente*.

II. Así como el parlamentarismo clásico es el sistema de gobierno europeo por antonomasia, el régimen presidencial clásico lo es de los Estados Unidos y el presidencialismo es el correspondiente a los países de América Latina. Al igual que el régimen parlamentario, el sistema de gobierno presidencial se define por la estructura del Poder Ejecutivo, la separación y relación entre el gobierno y el parlamento o congreso, el régimen de partidos y el sistema electoral. Así como que en el régimen parlamentario puede existir un presidente de la República, en el régimen presidencial existe normalmente un parlamento, denominado por lo regular congreso, compuesto por dos cámaras. Sin embargo, régimen parlamentario y régimen presidencial se diferencian en razón de algunas notas fundamentales que tienen que ver con aquellos temas.

El régimen presidencial clásico es el sistema de gobierno de los Estados Unidos, establecido desde la Constitución de 1787. Modalidades de este sistema son los presidencialismos de los países de América Latina, cuya deformación los acerca más a las dictaduras que a la democracia liberal, según afirma Duverger (1970, pp. 210-215), así como el sistema semipresidencial adoptado por la república francesa en su Constitución de 1962 y el breve antecedente de la república de Weimar de 1929.

La definición del régimen presidencial puede hacerse por sus notas intrínsecas, o en referencia al régimen parlamentario, que es su contraparte en los modernos sistemas democráticos. Es presidencial el régimen en el que el Estado asume la forma republicana de gobierno, con división de poderes estricta y rígida, y con un ejecutivo preeminente ocupado por un sólo individuo llamado presidente de la República, quien asume el carácter de jefe del Estado y del gobierno.

Si bien es reconocida en el régimen presidencial la rigidez de la separación o división del poder, también es frecuente calificar al sistema de "separación y coordinación de poderes", en tanto que en él se cumplen con la mayor fidelidad los principios y características de equilibrio, control mutuo y balanzas (pesos y contrapesos) que propuso en su famosa teoría el Barón de Montesquieu. Concebido así en su versión original y clásica, el sistema de gobierno presidencial se sostiene ideológicamente en la creencia de que división y equilibrio son la mejor garantía de una relación armónica entre los "detentadores del poder" y con ello la producción de "una armonía permanente en la sociedad estatal". Estas pretensiones, como lo reconocen muchos estudiosos del presidencialismo, han sido una falsa ilusión, lo cual se ha probado desde 1791, en Francia, cuando fracasó el intento de poner en práctica la teoría de Montesquieu, así como en los propios Estados Unidos de nuestro tiempo, donde ya no es tan cierto que el Presidente puede lograr sin sobresaltos y crisis la aprobación congresional de sus presupuestos; y ya no se diga en los países latinoamericanos, en los que la supuesta fortaleza del ejecutivo no ha probado ni eficacia ni continuidad, pues se ha cimentado sobre legislativos inoperantes y jueces sometidos.

¿Por qué la creencia de que estabilidad política y régimen presidencial son realidades inseparables? Juan J. Linz (1987) parece tener la respuesta cuando afirma:

La tradición cultural hispana, la imagen negativa del parlamentarismo europeo, especialmente francés, que tienen los intelectuales de habla hispana y su admiración, durante mucho tiempo, por la Constitución de los Estados Unidos no fomentaba interrogantes sobre las virtudes del presidencialismo. Por otra parte, los americanos, satisfechos en general con su Constitución, no era probable que atribuyeran culpa alguna en las periódicas crisis de la mayoría de los regímenes presidencialistas (que son iberoamericanos o africanos) a la institución de la presidencia.

En esta misma línea se pronuncia G. Sartori, quien en su *Ingeniería constitucional comparada* (México, 1994, pp. 97-115) expone una conclusión desalentadora:

El presidencialismo, por mucho -afirma- ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles -han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades. Sin embargo, la excepción, los

Estados Unidos, aunque aislada, es importante, concluye en su evaluación el profesor florentino, quien de manera contundente enjuicia al sistema estadounidense, que funciona, o ha funcionado, a *pesar* de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución, como un régimen que sustenta su funcionalidad en tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales.

Esta política de componendas encabezada por un presidente negociador, es de hecho, estrictamente dice Sartori "un Estado débil".

Sin embargo, cuando enumera las características del régimen presidencial, Sartori prescinde del análisis funcional y únicamente se refiere a los aspectos institucionales del mismo. Así, dice: "... un sistema político es presidencial si, y sólo si, el Jefe de Estado (el presidente)":

- a) Es electo popularmente;
- b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo preestablecido; y
- c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

En cuanto a la primera característica, la elección popular directa no impide la intervención de alguna manera del parlamento, tal como sucedió en Chile con Allende, en que el Presidente es elegido por el parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta de los votos ciudadanos. Este mecanismo también ha operado en los Estados Unidos y Argentina, y en forma un tanto diferente en Bolivia, cuyo parlamento realiza prácticamente una elección indirecta entre los tres candidatos que obtienen la mayoría de votos, y en Finlandia, cuyo parlamento gozaba de una libertad muy amplia en la materia. Duverger (1970, pp. 210-213) por su parte, distingue al régimen presidencial clásico del régimen parlamentario, desde tres puntos de vista esenciales:

- 1o. El ejecutivo se deposita en un sólo individuo, que es al mismo tiempo Jefe de Estado y jefe del gobierno, de manera que los ministros son secretarios, no forman realmente un gabinete como cuerpo orgánico y únicamente son responsables ante el presidente, quien los nombra y remueve libremente.
- 2o. El presidente, jefe único del estado y del gobierno, es elegido por toda la nación, a través del sufragio universal directo, lo cual le confiere una gran autoridad, a la misma altura que los legisladores, derivada de su amplia representatividad popular.
- 3o. Presidente y Parlamento son independientes uno de otro de manera más rigurosa, lo que hace de este régimen un sistema "de separación de poderes tajante y rígido".

En virtud de ello, constitucionalmente el parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza y a la vez el presidente, por su parte, está incapacitado de disolver el parlamento. Como afirma Duverger: "Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio", lo que concede al gobierno presidencial una estabilidad segura, aunque de hecho, como dice el maestro francés, no conduce a un gobierno fuerte. En una metáfora mecanicista muy ilustrativo, que hace referencia a que el presidente de los Estados Unidos, pese a sus amplias facultades administrativas y gubernamentales, sufre grandes dificultades para lograr la aprobación de sus proyectos legislativos y financieros, Duverger sentencia que "el sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador". Casi una paradoja: El Congreso de los Estados Unidos, en un régimen presidencial, es "el parlamento más poderoso de las democracias occidentales".

El presidencialismo latinoamericano, al decir de la doctrina, oscila entre las dictaduras camuflajeadas de instituciones presidenciales, hasta lo que se denomina "régimenes intermedios

entre la democracia liberal y la dictadura". "Semidictadura" y "presidencialismo" son a veces difíciles de distinguir, aunque este último corresponda a etapas en las que "la balanza se inclina más bien de lado de la democracia, siendo aun las elecciones -y elecciones relativamente competitivas- la base esencial del poder". Antonio Lago Carballo (Cfr. DUVERGER, 1988, pp. 60-65) afirma que la preponderancia presidencial en los regímenes iberoamericanos se ejerce a través de factores institucionales o funcionales como la iniciativa legislativa, el veto, las facultades legislativas y de decretos ley del presidente, la intervención federal en los estados (particularmente en Argentina, Brasil, y México, estados federales), las facultades extraordinarias en casos por demás frecuentes, de estados de sitio y situaciones de excepción y la influencia presidencial sobre las cortes supremas o tribunales supremos de justicia. Lago Carballo expresa:

Las razones para que haya llegado a consolidarse la preponderancia presidencial son varias. Unas de carácter histórico como es la tradición del caudillismo, común a todos los países de Iberoamérica o la necesidad de personalizar el poder, propia de pueblos de escasa educación política, acostumbrados al paternalismo del señor o jefe. Otras razones son más actuales, como la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisorios, o la necesidad de disponer de un ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público.

En el prólogo a la edición mexicana del texto ya citado, Sartori enuncia por su parte una afirmación doblemente lapidario por lo que respecta a Latinoamérica y a México:

En casi todos los países latinoamericanos, al escoger sus formas constitucionales, se inspiraron en el modelo de los Estados Unidos. Y, sin embargo, sus regímenes presidenciales casi siempre han sido sumamente inestables y claramente han mostrado graves fallas. La única excepción a esto -dice Sartori- es México, país que, hace unos setenta años, inventó un casi único "sistema hegemónico" de gobierno (como lo llamé en los años setenta). Pero, en la actualidad, México se encuentra en periodo de transformación. ¿A dónde va? -se pregunta el profesor de Columbia-. A mi parecer, responde, no tendría mucho sentido que México adoptara unas formas democráticas que por doquier han demostrado estar muy expuestas al fracaso.

El riesgo de inoperancia lo encuentra Sartori en los sistemas de gobierno clásico parlamentario, presidencial y semipresidencial, cuya cura, por milagrosa que parezca, sería el presidencialismo *alternativo o presidencialismo* intermitente, mismo que será expuesto más abajo (*vid. supra, sistema de gobierno semipresidencial*).

III. La nota sobresaliente del régimen mexicano es que todas las instituciones políticas que lo integran han estado permeadas por el presidencialismo. Los poderes constitucionales y metaconstitucionales del Presidente han sido objeto de múltiples estudios jurídicos, sociológicos, históricos, antropológicos y aún literarios y poéticos, como lo prueba la extensa bibliografía contenida en *El presidencialismo mexicano* (JORGE CARPIZO, 1978) y los frecuentes artículos y ensayos que aparecen en México y en el extranjero sobre el tema. Este autor menciona once causas de la naturaleza hegemónica del presidente mexicano:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

La transición política de México, sin embargo, da cuenta de una crisis profunda del sistema presidencialista, del partido hegemónico y del Estado paternalista que los ha acompañado. Para los efectos parlamentarios, la Reforma del Estado implica la desaparición de la presidencia autoritaria y, por ende, la redefinición de las relaciones entre los poderes, destacando el fortalecimiento de los poderes del Congreso: de sus poderes de control, de delimitación y de reivindicación. El reciente proceso de Reforma del Estado implica el reordenamiento de normas y procedimientos reales de carácter constitucional que permitan mantener una presidencia efectiva y, por lo mismo, un Ejecutivo fuerte capaz de cumplir los compromisos sociales del régimen, eliminando a la vez los rasgos autoritarios que son la fuente de permanentes disputas entre las fuerzas políticas y de la opinión pública. De igual manera, reformas recientes y otras próximas, han quitado poderes presidenciales en materia del Distrito Federal, transmitiendo el poder de elección de los gobernantes a la ciudadanía y numerosas atribuciones legislativas y reglamentarias a la Asamblea Legislativa de la entidad.

El régimen constitucional mexicano distribuye muy importantes funciones entre el Ejecutivo y el Congreso, pero aun en el texto constitucional sobresale la importancia del Ejecutivo y su preeminencia sobre las cámaras, ejemplificada por sus facultades de iniciativa, nombramiento y veto. El régimen constitucional de división de poderes en México, así como la descripción del presidencialismo, pueden estudiarse en los textos de los mejores constitucionalistas mexicanos, con el profesor Felipe Tena Ramírez (1990) a la cabeza.

Casi todos los constitucionalistas reconocen ciertos matices parlamentarios en el régimen mexicano, pero también coinciden en que son puramente formales. Frente a esta severa realidad de supremacía presidencialista, las minorías partidistas del Congreso proponen la tendencia contraria, rayana en el asambleísmo, sobre todo al impulsar la intervención parlamentaria en múltiples acciones de gobierno, desde la aprobación de planes y políticas públicas y la intervención de legisladores en tareas ejecutivas, hasta la implantación de un régimen de rendición de cuentas y revocación de mandatos por la vía del juicio político o el de responsabilidades.

La fórmula constitucional del atemperamiento del poder presidencialista en México ha sido, desde la década de los años veinte, la no reelección absoluta de quien haya ocupado la presidencia por la vía electoral, o de quien la hubiere desempeñado en calidad de interino, sustituto o provisional, tipos de designación por el Congreso de quien debe asumir el cargo por la falta temporal o absoluta del titular y de acuerdo con el momento en que se produzca la falta, en un complicado sistema de sustitución que hace pensar a no pocos en la necesidad de restablecer la vicepresidencia.

La no reelección presidencial, divisa y lema de la Revolución de 1910, se tornó en institución imprescindible del sistema político mexicano, sobre todo en virtud del carácter hegemónico del PRI, partido que surgió de las propias filas revolucionarias y que fue creado desde el poder presidencial, con quien hasta fechas muy recientes mantuvo lazos de mutua dependencia, los que generan la discutible afirmación crítica de que se trata de un verdadero partido de Estado.

Los críticos del sistema y la oposición partidista, reclaman una Reforma del Estado dirigida en especial a socavar las simbiosis Presidente-PRI, la que de sufrir una modificación radical, transformará sin duda el resto de las instituciones del régimen, como las elecciones y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y entre los poderes federales y los de los estados de la federación. Los excesos presidencialistas del régimen mexicano son, por otra parte, más el efecto de la opinión y el mito, que del ejercicio incontrolado del poder. Cada vez es más frecuente la revisión y enmienda por las cámaras de las iniciativas presidenciales, las cuales llegan al Congreso como producto del Plan Nacional de Desarrollo cuyo contenido se nutre de las aportaciones populares recogidas en numerosas consultas. Estos filtros democráticos se dan igualmente en las designaciones de funcionarios y jueces que, por disposición constitucional, deben ser aprobados o ratificados por el Senado de la República. Adicionalmente, la reforma política tiende al fortalecimiento parlamentario y al acotamiento del poder constitucional y metaconstitucional del Presidente, lo que cada vez más es un objetivo alcanzable, sobre todo si se refuerzan, como es el proyecto actual, el sistema de partidos y el régimen de un electorado "gobernante" investido de poderes plebiscitarios y referendarios (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994, 12a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

LINZ, J.J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990, 22a. ed.

sistema de gobierno semipresidencial

I. (*Vid. supra, sistema de gobierno presidencial*).

II. La doctrina constitucional reconoce como *semipresidencial* el gobierno de la Alemania de Weimar, el de la Austria actual y el establecido en Francia a partir de la famosa reforma constitucional de 1962. El régimen *semipresidencial* conserva mucho del sistema parlamentario, pero introduce la elección del

Presidente de la República por medio del sufragio universal directo. Esta sola institución electoral le proporciona al régimen semipresidencial su tinte constitucional privativo, así como los efectos

políticos de un tipo singular de relaciones parlamento-gobierno. Los elementos de parlamentarismo que conserva el régimen *semipresidencial* son:

- a) El Ejecutivo se divide en un Jefe de Estado y un jefe de gobierno que encabeza al cuerpo ministerial denominado gabinete;
- b) el jefe del gobierno junto con sus ministros, o éstos en lo individual, pueden ser obligados a dimitir en razón de un voto de desconfianza (o de *no confianza*) emitido por el parlamento, ante quien son responsables políticamente; y
- c) el Ejecutivo tiene facultades constitucionales para disolver el parlamento, lo que le permite ejercer sobre éste una influencia considerable.

En este sistema de gobierno el pueblo, como sucede en el caso de Francia, está investido, en su calidad de electorado, de amplios poderes de arbitraje por la vía de elecciones parlamentarias regulares y anticipadas, a través del ejercicio del referéndum y, desde luego, mediante el sufragio universal con el que elige al Presidente de la República. En este régimen, como lo confirma el propio caso francés, la llamada "democracia directa", en contraposición a la "democracia mediatizada", alcanza sus manifestaciones más nítidas y complejas (QUERMONNE, 1986).

El sistema de gobierno *semipresidencial* tiene un origen coyuntural en el que ha operado la reforma de la Constitución para establecerlo y lograr con ello el propósito de gobernabilidad socavado por un parlamentarismo excesivo y caótico. Aún más, cuando en 1962 el general de Gaulle optó por la elección del Jefe del Estado a través del sufragio universal directo, se impuso a la tendencia, animada entre otros por Maurice Duverger, que favorecía la elección del primer ministro (*jefe del gobierno*) por medio igualmente del sufragio universal directo, sistema adoptado por Israel en su Ley Básica de 1992, pero que entrará en vigor cuando se elija el *knesset* (parlamento) a mediados de 1996. El triunfo de la opción de Ch. de Gaulle, privilegió la gobernabilidad de la unidad política alrededor de un hombre y eliminó los excesos de la "democracia mediatizada" provocada por un sistema multipartidista con representación proporcional. Hoy, los partidos franceses, a contrapelo de las pretensiones originarias del régimen semipresidencial que privilegiaba al electorado sobre ellos mismos, han recuperado la organización de las elecciones presidenciales y cuentan en sus filas con uno o más individuos "presidenciables".

En el régimen *semipresidencial* el Jefe del Estado elegido por sufragio universal y directo sustituye al monarca hereditario o al presidente designado por los parlamentarios o por un grupo de notables cooptantes. El Jefe del Estado elegido por sufragio universal iguala en representación popular al parlamento, de manera que la elección coloca al Presidente de la República por encima del jefe del gobierno y de los ministros. En este sistema, se da el dualismo real del Ejecutivo. El Jefe del Estado es tanto autoridad real, cuanto símbolo del Estado, es decir, además de los poderes nominales, "puede él mismo ejercer efectivamente sus poderes constitucionales y convertirse en el órgano esencial del gobierno. Pero no siempre lo hace" (DUVERGER, 1970).

La afirmación final del párrafo anterior se refiere a la posibilidad o no de que el sistema semipresidencial conviva con un parlamentarismo mayoritario, es decir, con un parlamento con mayoría estable y homogénea a la que pertenece el Presidente de la República, o con un parlamentarismo no mayoritario, en el que el Presidente de la República no basta para garantizar la estabilidad del gobierno, aún cuando pudiera constituir gabinetes centristas "que se apoyarán, ya a la derecha, ya a la izquierda, por el juego de las mayorías alternativas". A este respecto, Duverger (1987), explicó las dos alternativas que pueden presentarse en el caso de una presidencia que deba "cohabitar" con un parlamento no mayoritario. El profesor francés se pregunta al respecto: "¿Duelo o dúo?", y responde: "En un dúo dos artistas tocan o cantan en armonía. En un duelo dos adversarios se enfrentan con las armas en la mano." Gracias a Mitterrand, cuya presidencia reunió a un nuevo presidente con una república nueva, la cohabitación puso a prueba, con resultado exitoso, al semipresidencialismo. En cambio, esta posibilidad condujo

a semidictaduras en la república de Weimar, que experimentó la inestabilidad de repetidas revoluciones parlamentarias, mientras que en el caso de Finlandia el Presidente ocupó un lugar preponderante en el régimen.

Hay tres preguntas más que responder respecto el régimen semipresidencial:

1o. Además del prototipo francés, ¿qué otros regímenes son o han sido semipresidencialismos? Originalmente Duverger incluía a Francia, desde luego, la República de Weimar (1919-1933), Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Opiniones encontradas de Shugart y Casey, Lijphart, Sartori y el propio Duverger, han eliminado de la lista a Irlanda, Islandia y Austria, permaneciendo en ella el modelo francés, la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia. Francia adoptó el sistema entre 1958 y 1962; la República de Weimar se extiende entre 1919 y 1933; Portugal lo experimentó de 1976 a 1982; Sri Lanka lo acoge en 1978, aunque el ejecutivo monista sigue provocando la duda de si es un sistema semipresidencial o un régimen totalmente presidencial (Sartori, 1994). Por último, el caso más antiguo es el de Finlandia, país que adoptó el semipresidencialismo en 1919. Podríamos en este lugar incluir a Rusia, cuya Constitución de 1993 se asimila al modelo de Francia, pero su corta y accidentada experiencia no permite aventurar por ahora ningún juicio al respecto. Duverger (1988, p. 257) hace las siguientes precisiones:

Siete países de occidente tienen la experiencia de una Constitución que establece que el presidente es elegido por sufragio universal y está dotado de poderes propios, como un régimen presidencial, y que el primer ministro dirige un gobierno que los diputados pueden hacer caer como en un régimen parlamentario. Solamente en un país no ha podido implantarse: en la Alemania de Weimar, donde fue arrastrado por la tormenta hitleriana. En Portugal, se aplica dicho modelo desde hace 18 meses tras medio siglo de dictadura. En los demás países funciona sin sobresaltos: desde hace veinte años en Francia, treinta en Austria y en Islandia, cuarenta en Irlanda y sesenta en Finlandia. Sin embargo, nadie había relacionado las instituciones de esos países hasta 1970, en que se propuso llamar "semipresidencial" el sistema político de los mismos.

2o. ¿Cuáles son las características actuales del sistema de gobierno semipresidencial, aquellas que deban aparecer en una realidad concreta inseparables y correlacionadas entre sí? Dejemos a este respecto que Sartori responda: " ...un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características":

- a) El Jefe del Estado (el presidente) es elegido por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un período predeterminado en el cargo.
- b) El Jefe del Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- c) El Presidente es independiente del parlamento pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del Presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el <<potencial de autonomías>> de cada unidad componente del Ejecutivo subsista".

30. ¿Cuál es el mejor de los sistemas en las democracias contemporáneas: el presidencialismo clásico, el régimen parlamentario puro, o el régimen semipresidencial?. Lejos estamos de respuestas al estilo antiguo de Aristóteles, Polibio y Cicerón, quienes basaron sus valoraciones en modelos axiológicos. Hoy domina la idea de que el mejor gobierno no es sólo el gobierno justo, sino el gobierno eficaz, aquel que sea suficiente para mantener la estabilidad institucional del régimen: "La mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse" (SARTORI, *op. cit.*, p. 153).

Desde esta perspectiva empirista y coyunturalista, Sartori se vale de un relativismo "inflexible" para desechar preferencias *a priori* a favor de cualquiera de los sistemas analizados: "A los latinoamericanos -afirma- se les aconseja que adopten el parlamentarismo, pero los franceses lo han abandonado con alivio." Igualmente, el sistema bipartidista atosiga a los ingleses, pero los atomizados italianos lo observan con admiración. En consecuencia, lo más válido es "el alegato *contra* los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro" y afiliarse *en favor* de los sistemas mixtos. Sartori rechaza, sin embargo, que la forma mixta del semipresidencialismo sea mejor que el presidencialismo, cuando menos para enfrentar a las mayorías divididas. Acepta que la mejor alternativa de cambio para un régimen presidencial es el semipresidencialismo, porque una modificación súbita al parlamentarismo podría constituir un salto al vacío, un ingreso a lo diverso y desconocido con efectos imprevisibles. Pero aún en el caso de un cambio gradual, como el que pretenden los países inmersos en un proceso de Reforma del Estado, el paso del régimen presidencial al semipresidencial no significa el acceso al sistema *mejor*, sino sólo a la opción *más fácil* de aplicar, pues según Sartori, "el semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver", como sería la cuestión de gobernar mediante el acto de legislar.

Esto significa -dice el Florentino- que es imposible gobernar sin que se aprueben las leyes y por tanto el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar. La pregunta entonces es: ¿Cómo se pueden unir el acto de gobernar y el de legislar sin perder demasiado el balance, ya sea del lado del Ejecutivo o del Legislativo?

III. El modelo que propone Sartori, particularmente en el caso de México, es un ingenioso sistema que denomina *presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente*, que resuelve el problema de la falta del motor presidencial o parlamentario cuando estos sistemas puros entran en crisis, pero que también solucionan el conflicto del semipresidencialismo, cuyos dos motores pueden funcionar a la vez pero en sentido opuesto. La presidencia *alternativa* puede establecerse para corregir el parlamentarismo, pero también es aplicable a partir del régimen presidencial:

Los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa tienen, en mi opinión, dos opciones. Una en el semipresidencialismo de tipo francés -una solución mejor que el semipresidencialismo de tipo estadounidense y que sin embargo sigue siendo un remedio insuficiente para países como Brasil y, más generalmente, para cualquier sistema político caracterizado por una atomización parlamentaria o un multipartidismo excesivo y cambiante-. La otra opción -plantea Sartori- no es, sin embargo, el parlamentarismo normal, sino uno que se autocorrija. Igualmente me parece (desde luego, por motivos muy distintos) que la fórmula del presidencialismo alternativo sería más adecuada para México -en su larga marcha hacia desconcentración del poder-, que una fórmula semipresidencial.

El objetivo de esta propuesta, dice Sartori, es lograr que los mecanismos constitucionales promuevan el buen gobierno y obstruyan al mal gobierno, entendiendo al primero como aquel al que no se le permite funcionar y se le estimula para que actúe responsablemente, mientras el segundo es el gobierno inestable, incompetente, ineficiente y/o impotente (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

DUVERCER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, 5a. ed.

Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. reimp. *Échec au roi*, 1978, así como la bibliografía citada por Duverger, sobre el Semipresidencialismo en Irlanda, *cfr.* B. Chubb, *The Government and Politics of Ireland*, Stanford y Londres, 1970, y G. Langrod y M. Clifford-Vaughan, *L'Irlande*, 1968; sobre el de Finlandia, *cfr.* J.

Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge -,Mass, 1971; P. Kastari, *La Présidence de la République en Finlande*, Neuchatel, 1962; A. Djermane, *Le Parlement en Finlande*, 1969 (tesis, París); J. H. Hodgson, *Communism in Finland*, Princeton, 1967. *La Cohabitation des français*, Puf, París, 1987.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, 1986.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

sistema unicameral

I. Del latín *uni*-uno, sólo uno (*unus*-uno + *i*-voval temática de muchos sustantivos y adjetivos) + (Del latín *camera*-bóveda, cuarto con bóveda, del griego *kamára*-bóveda, del indoeuropeo *kamer*-curva o bóveda) (*vid. infra, sistema*).

II. El término *unicameralismo* equivale al de *monocameralismo* y es utilizado para identificar a los poderes legislativos o parlamentos que sólo cuentan con una cámara, tales como los de Israel, Nueva Zelanda, Dinamarca, Costa Rica y Guatemala. Por el contrario, la asamblea legislativa bicameral está constituida por dos cámaras, como por ejemplo el parlamento británico (la Cámara de los Lores y la de los Comunes), el congreso norteamericano (la Cámara de Representantes y el Senado), el parlamento francés (la Asamblea Nacional y el Senado), el parlamento de la República Federal Alemana (*Bundestag* y *Bundesrat*), el parlamento Suizo (Consejo Nacional y Consejo de los Estados) y hasta el sistema bicameral de la desaparecida Unión Soviética (Soviet de la Unión y Soviet de las Nacionalidades).

Según Maurice Duverger (1998) el tema sobre si el parlamento debe tener una sola cámara o varias fue un punto sumamente polémico a principios de este siglo y lo siguió siendo en Francia hasta 1969, año en el que fracasó el referéndum convocado por de Gaulle para suprimir el Senado, en razón de lo cual tuvo que abandonar la presidencia. El mismo profesor francés estima que este tema pierde su actualidad en virtud de que las "segundas cámaras están en vías de desaparición, particularmente en los estados unitarios, pues en los estados federales el senado cumple una función representativa y de equilibrio de los estados miembros en el Estado Federal".

Contrariamente a Duverger, Berlín Valenzuela afirma:

Son pocas las naciones que han adoptado el unicameralismo, debido a que el sistema bicameral parece más eficaz, lo que ha hecho que casi todas las naciones se inclinen por él para integrar sus parlamentos. A manera de ejemplos, se mencionan: Dinamarca, Nueva Zelanda, Israel, Costa Rica, Guatemala; sin omitir que Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, en Latinoamérica, lo han instituido como su forma parlamentaria.

De las treinta y nueve democracias con una población superior a los 200,000 habitantes, identificadas por Leonard y Natkiel sólo diez son unicamerales. El unicameralismo suele limitarse a pequeñas democracias. El mayor Estado unicameral es, actualmente, Portugal, con una población de alrededor de diez millones de personas. Por otro lado, los países comunistas son, generalmente unicamerales (*Enciclopedia*, 1991, p. 660).

Entre las ventajas que se le atribuyen al sistema unicameral están:

a) La mejor expresión de la voluntad del pueblo;

b) la disposición de mayor tiempo para legislar con moderación y prudencia, que en el caso del *bicameralismo* puede provocar enfrentamientos entre las cámaras y división social;

c) mayor sencillez en los procedimientos parlamentarios, lo cual acerca al parlamento con el pueblo de manera más fácil y frecuente; y

d) economía en los gastos, al suprimir o impedir el sostenimiento de dos cámaras, lo cual implica, como afirma Cabanellas, "la existencia de menos legisladores, que con tanta frecuencia cobran pero no legislan".

III. Respecto del régimen mexicano debemos reconocer que mantiene un sistema mixto, pues en el régimen federal el Congreso de la Unión está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, pero a nivel de cada uno de los estados de la federación impera el unicameralismo, es decir, la legislatura de cada Estado se constituye por la sola cámara de diputados. La Constitución Federal determina en un título especial, "De los estados de la Federación y del Distrito Federal", las reglas que deben adoptar las entidades federativas para su régimen interior, que no puede ser sino una forma de gobierno republicano, representativo y popular y, aunque el texto de la ley fundamental no especifica que en los estados sólo puede funcionar una cámara, de la lectura del texto constitucional se infiere el monocameralismo. Así, la fracción II del artículo 116 de la ley fundamental especifica:

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Puede advertirse, en consecuencia, que el *bicameralismo* adoptado a nivel nacional es resultado indefectible de la forma federal que asume el Estado mexicano, es decir, que el Senado de la República es una segunda cámara federalista, por lo que sería improcedente la segunda cámara en las entidades federativas. No obstante lo anterior, durante el siglo XIX algunos estados como Veracruz y Durango adoptaron en forma efímera el *bicameralismo*. De igual manera, sin haber desaparecido el estado federal la Constitución de 1857 suprimió el Senado por considerarlo "inútil, conservador y pernicioso a la República", según consta en los debates del Constituyente, y no fue restablecido hasta 1874. Con sus altibajos y no exento de discusiones enardecidas, el régimen bicameral mexicano se ha sostenido durante más de un siglo y las reformas recientes tienden a su consolidación y fortalecimiento.

Aquellos que se oponían a la institución del Senado de la República, eran precisamente quienes no podían ocupar un escaño en él por la vía de la elección popular, pero en la medida que se ha aceptado que existan senadores de primera minoría, este rechazo a la segunda cámara ha disminuido, con lo que se demuestra que más que razones parlamentarias y de eficiencia legislativa, se esgrimían razones político-electorales para pedir su desaparición constitucional.

En contra del unicameralismo se arguyen las supuestas ventajas bicameralismo, mientras que operan a su favor los defectos y limitaciones de éste, de manera que el sistema unicameral parece no tener virtudes ni defectos propios.

El *bicameralismo* (*vid. supra*) es valorado favorablemente porque "contribuye al mejoramiento técnico de la legislación", según afirma Nino Olivetti (BOBBIO Y MATTEUCCI, 1987), pues la Cámara *revisora* puede resolver los defectos no advertidos o los excesos provocados y consentidos por la Cámara de *origen*. Esto no es necesariamente cierto; la Cámara revisora puede cometer idénticas irregularidades, a menos que esté compuesta por miembros sobresalientemente calificados desde el punto de vista técnico y jurídico, pero aun en este caso suele suceder que la identidad partidaria de los legisladores de ambas cámaras los obligue a adoptar las mismas

decisiones. Por otra parte, si el *bicameralismo* se funda en dos cámaras con poderes similares y los conflictos entre ellas se resuelven mediante "conferencias" de comisiones y grupos mixtos de parlamentarios de ambos, ocurre un sistema bicameral con vocación monocameral o unicameralista.

Se afirma igualmente que dos cámaras representan mejor que una sola las fuerzas políticas de la nación, lo cual aparenta tener un real sustento sociológico. La representatividad sociológica (DUVERGER, 1988) no depende del número de organismos representativos, sino del sistema de representación. Así, se logra una más completa representatividad de las fuerzas sociales y políticas mediante los sistemas electorales de representación proporcional y mixtos, que a través de los de mayoría relativa. El bicameralismo es en efecto más representativo, sólo en el caso de una segunda Cámara Federalista (Estados Unidos y México, p.e.) integrada por representantes (senadores) de cada una de las entidades federativas.

El otro criterio que afirma la supremacía del *bicameralismo* sobre el *unicameralismo* estima al primero como un sistema que "permite un control más atento y minucioso del ejecutivo", propiciatorio de la estabilidad del gobierno (NINO OLIVETTI, *Op. cit.*). Respecto al *control*, ciertamente el bicameralismo en el *sistema parlamentario* (*vid. infra*) constituye un mecanismo de máxima eficacia, pues el gobierno debe contar con la confianza y el apoyo de ambas cámaras. No puede decirse lo mismo en cuanto a la estabilidad del gobierno, pues aún en un *sistema presidencial* (*vid. infra*) el sistema de dos Cámaras contribuye a la creación de un ambiente de permanente crítica al gobierno, que sufre la presión de los legisladores desde dos flancos; o bien, pese a contar con mayorías partidarias afines en ambas cámaras, la inestabilidad es producto de la indisciplina de los partidos, como sucede en los Estados Unidos.

En México el *unicameralismo* sólo existe a nivel de los estados de la República y tuvo una existencia efímera en el régimen federal, comprendida entre 1857 y 1874. Sin embargo, el bicameralismo mexicano posee vocación unicameralista, en virtud:

- 1o. Del presidencialismo exacerbado, el cual permite al Ejecutivo controlar por igual ambas cámaras;
- 2o. el sistema del partido dominante y hegemónico, dominado a la vez por el Presidente de la República;
- 3o. la existencia formal del derecho de iniciativa compartido por los legisladores y el Ejecutivo, pero prácticamente monopolizado por éste último, aunque se advierte una transición hacia un equilibrio que permite la elaboración de iniciativas conjuntas entre el Ejecutivo y los legisladores, o entre legisladores de varios partidos incluido el gobernante PRI;
- 4o. la existencia de muy importantes facultades exclusivas en cada una de ambas cámaras, lo cual impulsa propuestas para convertirlas en atribuciones conjuntas del Congreso y eliminar así desequilibrios y diferencias indispensables a un sistema bicameral; y
- 5o. la cada vez más frecuente, pero también menos eficaz, práctica de las "conferencias" entre comisiones de ambas cámaras, cuyo propósito no es otro sino lograr acuerdos previos a la aprobación de iniciativas, resolver posibles diferencias entre diputados y senadores y, sustancialmente, evitar el ejercicio del derecho de la Cámara revisora de devolver el proyecto correspondiente a la de origen, con las observaciones del caso, procedimiento que por estar previsto en la Constitución debiera ser normal, pero que en la práctica genera expectación y adopta tintes de crisis política.

La Reforma del Estado en México, uno de cuyos principales capítulos es el alcance del equilibrio entre los poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, así como la renovación del federalismo,

acarreará sin duda un mejor y más democrático funcionamiento del Congreso de la Unión y del bicameralismo, pues de lo contrario podría presentarse una situación similar a la acontecida en el siglo XIX, que propició la supresión del Senado y la erección del país en un sistema unicameral (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. reimp.

sistemas de gobierno

I. *Gobernar* proviene del latín *gubernare* y del griego *Kybernan-gobernar*, misma raíz del término *cibernética*.

Alemán, *regierung*; francés, *gouvernement*, inglés, *government*; italiano, *governo*; portugués, *governo* (vid. *infra*, *sistema*).

II. La expresión *sistema de gobierno*, en el lenguaje parlamentario, es utilizada con un significado equivalente al de las expresiones *formas de gobierno*, *régimen de gobierno*, *régimen político* y *sistemas políticos*, aunque cada una de ellas pudiera enfatizar aspectos privativos según el contexto en que se pronuncien, o de acuerdo con el tipo de discurso en que se utilicen.

Paolo Biscaretti di Ruffia (1965, pp. 22-35) repite la noción jurídica de los elementos del estado y enumera estos así:

1. El gobierno;
2. El pueblo; y
3. El territorio.

La forma de gobierno indica la posición que guardan entre sí los órganos constitucionales del Estado, de manera que aquí el vocablo gobierno se entiende no como aquel elemento constitutivo del Estado, sino sólo como el conjunto de las principales instituciones estatales, identificadas en este caso con los poderes Legislativo y Ejecutivo, particularmente. La forma de estado, en cambio, se refiere a la "posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado". Los *sistemas de gobierno*, en consecuencia, aluden a lo que la teoría política conoce como formas de gobierno y éstas, a su vez, se correlacionan con las formas de estado, a las cuales caracterizan en buena medida.

Es más usual en esta época la aplicación de las expresiones *régimen político* y *sistema político*, en cuanto que ambas envuelven una realidad más amplia que la de las instituciones o aparato del Estado y aún más que la incluida en los vocablos gobierno, pueblo y territorio. Maurice Duverger (1970, p. 65) define al régimen político como "un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados", y agrega que en cierta manera los regímenes políticos "son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas". Las instituciones políticas son aquellas estructuras y las relaciones que se derivan de ellas, referidas al poder. Las instituciones que forman un régimen político integran un todo coherente, se vinculan en una estrecha interdependencia entre ellas mismas, "como la hay también entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en

que se desenvuelve". Desde otra perspectiva, el propio Duverger propone llamar régimen político, en sentido amplio, la forma que toma en un grupo social dado, no sólo en la organización estatal, la distinción de gobernantes y gobernados. Dentro de la misma escuela francesa, se entiende por régimen político: "el conjunto de los elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado". Más vasta que la noción jurídica del Estado, este concepto de régimen político incluye como componentes esenciales: "el principio de legitimidad, la estructura de las instituciones, el sistema de partidos y la forma y papel del estado" (QUERMONNE, 1986).

Para los efectos de su uso parlamentario, conviene igualmente distinguir entre régimen político y sistema político, entendiendo a este último como el modelo de interdependencia entre el régimen político y el contexto social en que se desarrolla. Así, por ejemplo, el régimen político democrático se desenvuelve en un contexto ideológico liberal, un marco económico capitalista y una organización social fundada en el reconocimiento de la igualdad originaria de todos los seres humanos, pero diferenciados en clases y *status* reconocidos. A esta compleja realidad se refiere el vocablo *sistema político*, si bien éste y *régimen político* se utilizan con frecuencia como sinónimos. Así, pues, es común oír referencias a las categorías régimen o sistema democrático, liberal, socialista, de dictadura conservadora, de monarquía tradicional, autoritario, etcétera.

Hay que precisar que el concepto *sistema* se utiliza amplia y puntualmente en el campo de las ciencias sociales y con él se hace referencia a un todo complejo integrado por partes vinculadas estructural y funcionalmente entre sí, es decir, un sistema es un todo complejo cuyas partes están estructuralmente enlazadas y la función que cumple cada una de ellas sirve para mantener la estabilidad de las demás y del todo en su conjunto. De esta manera, el sistema social se compone de varios subsistemas que lo integran los cuales se encuentra el subsistema político, que a su vez puede ser considerado como un sistema completo en sí mismo. Sin embargo, el sistema político no es fácilmente comprensible sin referirlo al sistema económico, al social y al cultural, con los que se correlaciona en una sociedad dada.

Al referirse al sistema político, Loewenstein (1976, p. 305) afirma:

En el sentido más amplio, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio. Ahora bien, empleado en este sentido, el concepto "sistema político", al ser susceptible de ser aplicado a cualquier Estado, se ensancha de manera que es prácticamente inservible, a no ser que se llene dicha estructura con un contenido determinado.

En consecuencia, Loewenstein sugiere que la diferenciación de los sistemas políticos se realice con base en las ideologías y las instituciones "típicas" que les corresponde en la sociedad donde funcionan. La interesante y singular clasificación que propone este tratadista (*op. cit.*, p. 32) se resume brillantemente en la siguiente exposición:

El concepto "sistema político" no tiene el mismo significado que el concepto "forma o tipo de gobierno". Como concepto genérico, el término "sistema político" abarca por lo general una serie de tipos de gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que a estas corresponden. Así, el sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que, según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como presidencialismo, parlamentarismo con supremacía de la asamblea o del gabinete, gobierno de asamblea, gobierno directorial, democracia directa o semidirecta. Todos estos tipos de gobierno están inspirados por una misma ideología, esto es, por aquella concepción que considera la voluntad popular como el poder supremo. Frente a esto, el

sistema político de la autocracia presenta un repertorio más amplio de ideologías políticas dominando el proceso del poder: se advierten, entre otros, sistemas de valores de tipo minoritario-élite, de legitimación mágica, timocrático, proletario, racial, corporativo, todos ellos caracterizados por negar el principio de igualdad. En correspondencia con la respectiva ideología dominante, y como materialización de ella, se constituyen las más diversas formas de gobierno: monarquía absoluta, gobierno de asamblea tal como lo practica hoy el comunismo (en 1976, año de edición de la obra consultada), la dictadura personal del fascismo y del nazismo, así como los diferentes regímenes autoritarios, orientados hacia un neopresidencialismo, cuyo telos ideológico no es sino una capa exterior que cubre el monopolio del poder que ejerce el dominador de hecho: estas estructuras del poder pueden ser denominadas gobiernos horizontales, ya que no están en absoluto enraizadas en los destinatarios del poder.

En virtud de una precisión terminológica, quede, pues, asentado que el concepto "sistema político" se refiere a la estructura ideológica, mientras que el concepto "tipo de gobierno" o "régimen político" alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.

Aunque a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, el socialismo dejó de ser una opción política real en el mundo, salvo los casos muy sobresalientes de China y Cuba, existen aun sistemas autoritarios, o sociedades políticas en transición a la democracia, lo que hace difícil en este momento intentar una clasificación inobjetable de los sistemas políticos contemporáneos. La sociología política permite distinguir entre poliarquías competitivas y plurales (reconocidas universalmente como *democracia liberal*), y sistemas autoritarios. En términos generales, las primeras se distinguen por su pluralismo y la renovación periódica de sus gobernantes por medio de elecciones libres; mientras que estos últimos tienen como rasgo concurrente, dice Duverger, ser monolíticos y sus gobernantes no pueden ser echados del poder por medios legales. Mientras el autoritarismo es "el reino del jefe", como lo identifica Georges Burdeau, la democracia aspira a ser el "reino de todos", caracterizándose como un sistema de diálogos, los cuales, de acuerdo con el profesor francés G. Vedel (*cf.* MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA, 1974, pp. 133 y 134), son los siguientes: entre el poder constituyente y el poder constituido; entre gobernantes y gobernados; entre el parlamento y el ejecutivo; entre la mayoría y la minoría; y, entre el Estado y los grupos. Estos diálogos están regularmente acompañados de otros subtipos, dependiendo de la manera en que se organizan en cada régimen. Los principales subtipos democráticos de sistemas políticos y de gobierno, son el régimen presidencial, el régimen parlamentario y el régimen de asamblea. Manuel Jiménez de Parga resume las características generales de éstos en los siguientes términos:

"1. El *régimen presidencial* supone que la misma persona es, a la vez, jefe del estado y jefe del gobierno; los ministros (secretarios) no son responsables ante las asambleas; existe -en teoría- una separación rígida de los poderes constituidos. El presidente -jefe del gobierno- es, además, elegido por el pueblo y responde de su gestión ante él.

"2. El *régimen de asamblea* se articula con una confusión de poderes en beneficio de la cámara representativa. El gobierno es un mero comisionado de la asamblea: ni puede decidir de acuerdo con su propio parecer, ni puede presionar sobre los diputados. Como tal «comisionado» es nombrado directamente por la cámara todopoderosa.

"3. El *régimen parlamentario* es el sistema típico de la colaboración de los poderes. Por un lado hay un jefe del estado (rey o presidente de la república) políticamente irresponsable; por otro, un parlamento que controla la gestión gubernamental.

"Los tratadistas contemporáneos -concluye Jiménez de Parga- suelen distinguir *tres subespecies* de regímenes parlamentarios: dualistas, monistas y regímenes de gabinete."

III. El texto constitucional de México hace referencia frecuente a las expresiones forma de gobierno, gobierno federal, gobierno de la república y gobierno nacional, pero en ningún caso alude al régimen político o al sistema político o de gobierno. Estas expresiones son propias del lenguaje coloquial, de los textos de opinión y politológicos y, desde luego de los discursos y la argumentación parlamentarios. En todos estos ámbitos, como ocurre casi seguramente en la mayoría de los países del mundo occidental, es común utilizar los términos Estado, gobierno y régimen con igual connotación y significado; pero las diferencias, por sutiles que parezcan, se hacen notar de acuerdo con el énfasis o el contexto en que se pronuncien; tal es el caso de la expresión "régimen de economía mixta", que alude no a una forma de gobierno, sino al tipo y magnitud de participación del sector público en la economía.

Hasta hace muy poco en México el término *régimen* servía para designar un periodo o etapa gubernamental y aun todo un periodo histórico de la vida institucional del país. Igualmente se utiliza el vocablo régimen para anteponerlo al nombre del gobernante central, es decir, del presidente de la República en cuestión. Así, es común referirse al régimen de la Revolución, para aludir al lapso que se extiende desde 1917 hasta nuestros días, o bien al régimen de Cárdenas, de Alemán, etc., para hacer referencia al periodo gubernamental que presidieron Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán, respectivamente. Este uso corresponde, por ejemplo, a las expresiones francesas Primera o Quinta repúblicas o a la muy universal de *ancien régime*.

También es significativo en México la distinción que ocurre en el lenguaje cotidiano y particularmente en el marco de la cultura política, entre régimen político y *sistema*, la cual implica que mientras régimen político se refiere a las instituciones legalmente definidas, el sistema alude también a formas particulares de relación entre los actores e interlocutores políticos y a la urdimbre de vínculos y lealtades establecida a lo largo de la vida del régimen. Así, mientras el régimen presidencial se refiere a los poderes de los que está investido en México el presidente de la República y a la existencia de instituciones que constitucionalmente determinan una división de poderes y relaciones ejecutivo-legislativo basadas en la capacidad jurídica del Congreso para controlar por diversas vías al gobierno, el *sistema* implica la supremacía constitucional y metaconstitucional de que ha gozado el presidente por sobre los demás poderes y por encima de las autoridades regionales establecidas por el régimen federal.

Estar *en* o *con* el sistema ha sido durante más de seis décadas la parte medular del juego político mexicano, si bien a últimas fechas empieza a consolidarse un régimen plural de partidos, en el que la erradicación del sistema de partido de Estado y la sustitución de la confusión autoritaria gobierno-partido, por un régimen de partidos competitivos donde es clara la función de la mayoría frente a minorías que ejercen la crítica y la oposición democrática, empieza a ser parte de la cultura política ciudadana.

El artículo 40 de la Constitución mexicana de 1917 vigente determina la forma de gobierno cuando establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.

BURDEAU, Georges, *La Démocratie*, Du Seuil, París, 1966 Colección "Points Politique".

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

_____, *Les régimes politique*, PUF, París, 1981 Colección "Que saisje?"

JIMÉNEZ DE PARCA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1974.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Du Seuil, 1982.

sistemas electorales

I. (*Vid. infra, sistema*). Los sistemas electorales aluden a las elecciones democráticas de los gobernantes. *Elección* viene del latín *electionem*, "acusativo de *electio*, participio pasivo de *eligere*, elegir, escoger, elegir por votación.

Alemán, erwählung, francés, election; inglés election; italiano, elezione; portugués, Eleição.

II. En las democracias representativas la lucha política asume un carácter abierto, transparente y competitivo entre diversas fuerzas ideológicas, las que se manifiestan por medio del ejercicio de libertades políticas constitucionalmente reconocidas. La libertad de pensamiento y expresión, la libertad de reunión y de asociación con fines políticos, y la libertad de sufragio, entre otras, constituyen el sustrato de la democracia representativa, una de cuyas instituciones más importantes es la elección de los gobernantes, mediante procedimientos a cielo abierto, en comicios donde los contendientes escenifican una lucha sincera por los cargos públicos, los cuales se renuevan con cierta periodicidad. En la competencia electoral contemporánea los partidos políticos juegan un papel central, de manera que su intervención en las elecciones le proporciona un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Los sistemas electorales influyen en la determinación de los sistemas de partidos y a la vez son influidos por éstos, a tal grado que los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger (1988) y Sartori (1994).

A primera vista un sistema electoral es un método de selección de gobernantes, o sea, de detentadores del poder, por aquellos que son los propios destinatarios del poder; es decir, las elecciones están vinculadas de origen con la idea democrática de la política y el gobierno. Sin embargo, la variedad existente de sistemas electorales, prueba que unos pueden ser más eficaces que otros para asegurar representatividad, equidad, legitimidad y legalidad de las votaciones, razón por la cual los sistemas electorales siguen siendo la cuestión central de las democracias representativas, pues de ellos depende más que de otra cosa la garantía de la gobernabilidad de los estados democráticos modernos.

Para efectos parlamentarios, los sistemas electorales constituyen la forma en que "se repartirán los escaños de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores", según lo explica Duverger, o bien: "un método de asignar cargos a los candidatos y a los partidos políticos, un procedimiento para traducir los votos en escaños", de acuerdo a lo que expresa *la Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Estas definiciones privilegian, desde luego, las elecciones parlamentarias, en las que indirectamente se elige al gobierno, pero hay que reconocer que los sistemas electorales son igualmente relevantes para conducir y determinar la elección de los ejecutivos, particularmente en los regímenes presidenciales y semipresidenciales. Dieter Nohlen (1994) va un poco más allá al expresar que: "Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños", aludiendo desde luego a que los sistemas electorales contienen los procedimientos que permiten a los electores manifestar a través del voto el partido o el candidato de su preferencia.

Un elemento coincidente en los diversos tratadistas respecto a los sistemas electorales, es el de considerar a éstos como factores explicativos de las características que asumen la organización y

el funcionamiento de los sistemas de partidos. Hay también coincidencias respecto a que los sistemas electorales constituyen la llave maestra para conseguir el mayor equilibrio entre número de votos por partido y número de asientos en los parlamentos plurales. Los sistemas electorales pueden conseguir, en consecuencia, según lo disponga la correlación de fuerzas políticas de que se trate, una adecuada representación, o una más o menos abrupta *sobre o subrepresentación*, lo cual generará a la vez efectos políticos en los otros componentes del sistema, particularmente en lo que se refiere al régimen de partidos políticos. Está aún por explotarse la correlación existente entre el sistema electoral y la participación de los electores en las votaciones, pues se aventura la hipótesis de que un sistema de simple mayoría desalienta la participación, mientras que la representación proporcional tiende a abatir el abstencionismo porque disminuye o evita el desperdicio de los votos.

Según Bogdanor y Butler (1983):

Los sistemas electorales pueden analizarse en tres dimensiones. Primero, el método de calcular votos o "fórmula electoral" (RAE, 1971) -los tres sistemas principales son la mayoría relativa, la mayoría absoluta y el proporcional; segundo, el tamaño de la *circunscripción* o "magnitud del distrito" (véase RAE)- las *circunscripciones* pueden ser uninominales, plurinominales o nacionales; y tercero, la opción de candidatos que tiene el elector.

Duverger, por su parte, reconoce sistemas de escrutinio mayoritario a una o dos vueltas, representación proporcional y regímenes mixtos.

Una buena síntesis de lo que son estos sistemas electorales la ofrece Sartori (1994), cuando afirma:

En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema -dice Sartori- permite muchas variaciones.

Por lo que se refiere a los sistemas mixtos, se reconoce que son medio proporcionales, medio mayoritarios. El ejemplo más sobresaliente es el doble voto alemán, en el que cada elector dispone de dos papeletas de voto, una para elegir al diputado de la circunscripción uninominal y otra para seleccionar un partido y de esta manera elegir diputados plurinominales de representación proporcional. Desde luego, en la experiencia alemana el *bundestag* se integra con la mitad de diputados de mayoría relativa y la otra mitad con los de representación proporcional.

Los sistemas electorales pueden ir acompañados de lo que la doctrina llama "el premio a la mayoría", lo cual entraña una manera legal de legitimar la sobrerrepresentación, como ocurría en el sistema usado en Argentina hasta 1962 o la fórmula adoptada desde hace tiempo por Paraguay, pero que no deja de estar presente en el método de alianzas europeo denominada *apparentement* (emparentamiento).

Las fórmulas para convertir los votos en escaños o curules, dentro de la representación proporcional, son numerosas y cada una de ellas provoca resultados específicos en la composición de los parlamentos y en el régimen de partidos. La proporcionalidad del reparto de asientos también depende de la combinación entre aquella fórmula y, por ejemplo, el tamaño de las circunscripciones electorales y la existencia o no del *ballotage* o elección a dos vueltas. Esto último no es privativo de la *representación proporcional*, pero sí lo es el escrutinio de lista frente al

escrutinio uninominal, más propio de los sistemas mayoritarios. Las fórmulas que se utilizan para repartir las curules de representación proporcional son:

1. El voto único intransferible (VUT);
2. el método del mayor residuo o resto mayor,
3. el método de d'Hondt o del mayor promedio; y
4. la fórmula sainte-lague. Así, mientras el método del resto mayor o del mayor residuo beneficia más a los partidos pequeños, el método de D'Hondt, preferido en la mitad de los países latinoamericanos, favorece a los partidos más grandes.

Estamos ahora en posibilidad de precisar la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. En 1945 Duverger formuló lo que él mismo llama tres leyes sociológicas fundamentales:

- 1o. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo;
- 2o. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros;
- 3o. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas.

A partir de las leyes sociológicas de Duverger se ha suscitado una interesante discusión que pretende restarle validez, pero que en el fondo robustece la convicción de la real influencia de los sistemas electorales sobre el número y aún sobre la calidad de los partidos. Nohlen (1993), por ejemplo, afirma que dichas leyes "son en varios sentidos erróneas o inadecuadas" y cita experiencias que las contradicen. De la misma manera Sartori (1994) cuestiona a Duverger y, basado en datos empíricos las transforma en cuatro leyes "formuladas en términos de condiciones necesarias y suficientes", mediante las cuales parece probar, entre otras afirmaciones, que el efecto multiplicador de la *representación proporcional* es una "ilusión óptica".

Los sistemas electorales en América Latina están delineados por sus turbulentos sistemas políticos, por la frecuencia e intensidad de sus movimientos sociales y por el reciente despertar de fuerzas democráticas que exigen cambios definitivos para el establecimiento de un régimen constitucional moderno y estable. Hay una rica literatura acerca de estos temas, que cada vez más ocupan la atención de especialistas y de políticos militantes. El libro de Dieter Nohlen *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre, la reforma electoral*, es una síntesis ilustrativa de lo que ocurre al respecto en la región y una descripción integral de los diversos sistemas que funcionan en los países latinoamericanos.

Un hecho singular de las naciones latinoamericanas es que en ellas opera el régimen presidencial, lo cual implica la existencia de elecciones del Ejecutivo y el Legislativo al mismo tiempo, provocando una interrelación entre ambas que varía de intensidad, de acuerdo a si se realizan o no simultáneamente. Nohlen distingue tres grados: "Baja simultaneidad (se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día); simultaneidad mediana (se produce cuando se sufraga con la misma boleta); alta simultaneidad (existe cuando el elector tiene un sólo voto)". De dieciocho países latinoamericanos, sólo Brasil, Chile y Colombia no realizan elecciones simultáneas de parlamento y Presidente. El interés sobre esta cuestión estriba en advertir los efectos de la simultaneidad en los resultados electorales por partido y la atracción que un buen candidato presidencial puede ejercer sobre la votación parlamentaria. Los niveles de influencia, dice Nohlen,

... pueden ser afectados por el sólo *timing* de las elecciones para los diversos órganos (ninguna o baja simultaneidad). Y más allá de la cuestión sobre los posibles efectos de, por ejemplo, la igual o desigual duración del mandato (baja simultaneidad), se encuentra el problema de cual es, desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución respectiva en relación con las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad de desempeño gubernamental frente a demandas políticas al sistema de gobierno, o sea, la gobernabilidad.

Respecto a la elección de Presidente de la República, la duración del mandato es de cuatro años en seis países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Honduras); de cinco años en nueve (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La reelección inmediata sólo es válida en Argentina, Dominicana, Paraguay y Perú; mientras que la reelección pasado un periodo se admite en Bolivia, Brasil, Colombia y Uruguay, en tanto que Panamá y Venezuela la aceptan pasados diez años, o sea, dos periodos constitucionales. La no reelección absoluta es norma constitucional en Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Como lo afirma Dieter Nohlen (*op. cit.*), el debate y cuestionamiento de los sistemas electorales es mucho más intenso en América Latina que en Europa y tal vez que en el resto de los países que han ingresado a la democracia representativa y parlamentaria. En los países de la región latinoamericana es mucho más amplia la agenda de temas electorales en sus procesos de reforma que en otras latitudes, porque comprende tanto los problemas de la organización electoral, cuanto el derecho electoral y el sistema electoral mismo. Como quedó expuesto anteriormente, a esta intensidad del debate también contribuye el que en estos países tengan lugar tanto elecciones de presidente como elecciones parlamentarias o legislativas.

El funcionamiento de los sistemas electorales en Latinoamérica se correlaciona con la división de los países en circunscripciones territoriales para aplicar la regla de representación proporcional, en la que también cuenta el tamaño de estas demarcaciones y las posibilidades de poner en juego la práctica del *gerrymandering*, o sea, la formación deliberada de distritos electorales con ciertas mayorías predeterminadas. En segundo lugar, la regla general en estas naciones es que el elector tiene un solo voto para votar una lista, aunque puede darse el caso de Venezuela, en el que el elector tiene un voto para elegir la lista de la circunscripción proporcional y otro para votar por un candidato en el distrito uninominal. En tercer término, las candidaturas y las listas son regularmente cerradas y bloqueadas, salvo los casos especiales de Brasil, Panamá y Perú y las modalidades al respecto en Chile y Uruguay. Por último, el método de adjudicación de asientos parlamentarios más utilizado en los países latinoamericanos es el del cociente electoral simple, complementado por el de resto mayor; mientras que Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela usan el método D'Hondt. Uruguay es el único país de la región que aplica la representación proporcional pura o integral (NOHLEN, *op. cit.*, pp. 132 ss.).

III. Para entender el sistema electoral mexicano, según lo consideran todos los analistas del mismo, (JOSÉ WOLDENBERG *et al.*, 1995; ARTURO NÚÑEZ, 1993; DIETER NOHLEN, 1993 y 1994) es preciso escudriñar en el régimen o contexto político en el que opera y que explica las numerosas reformas a las que ha estado y está sujeto. Es cierto, como afirma Nohlen, que sin esta referencia a los aspectos contextuales del régimen político mexicano, "no serían ni inteligibles ni comprensibles el sistema electoral mexicano, sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo" (1994, p. 243). El hecho que el debate sobre la reforma electoral no haya concluido desde que en 1977 se realizó la más importante renovación política dentro del régimen de la Constitución de 1917, acusa sin duda alguna que las sucesivas transformaciones legales e institucionales, si bien han constituido avances importantes, no han satisfecho plenamente la demanda ciudadana de configurar un sistema que garantice elecciones plenamente democráticas. Es en estos términos que Woldenberg *et al.* (*op. cit.*) consideran el planteamiento de la actual etapa de revisión del sistema electoral de México, al afirmar:

Sabemos que muchos cambios centrales de la política mexicana se han originado a partir de nuevas reglas y nuevas instituciones, y que ha sido a través de ellas como el reclamo democrático ha ido cobrando forma y cuerpo", si bien esto no significa para ellos que la realidad democrática se genere a partir de "buenas reglas", sino que "las reglas para una contienda cabalmente democrática, son consecuencia de una realidad que ya las exige" (pp. 8-9). Nohlen (*op. cit.*, 1994), por su parte, descubre que el sistema electoral ha sido reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, a clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado.

Nohlen concluye de esto que,

...cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el PRI (Partido Revolucionario Institucional), esto es también motivo para una reforma política, en pro de la cual se articula todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral -rubrica Nohlen- ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.

Lo anterior, sin embargo, sólo es parcialmente cierto a la luz de las reformas provocadas por los resultados electorales de las controvertidas elecciones federales de 1988, que obligaron al partido gobernante a afirmar que se estaba pasando de un régimen de partido dominante a otro "más competitivo" y a promover una reforma que asegurara *governabilidad* premiando ampliamente a la mayoría, mediante una posible sobrerrepresentación mínima de más de quince puntos porcentuales. En virtud de los resultados electorales de 1991 la "cláusula de gobernabilidad" no tuvo aplicación práctica, habiéndose derogado merced a nuevas reformas que rigieron los comicios de 1994, los cuales arrojaron otra vez resultados muy favorables al PRI. No obstante, la demanda por una mayor democratización electoral continua no sólo para evitar los supuestos o reales fraudes en los comicios, esgrimidos antaño, ni principalmente para eludir los conflictos poselectorales que tienden a diluirse, sino a garantizar la imparcialidad en los órganos, procedimientos y principios electorales; a obtener la equidad en la competencia electoral, particularmente en materia de financiamiento de los partidos, límites a los gastos de campaña, acceso a los medios de comunicación y otros capítulos de la misma índole; a incrementar la democratización en la integración o conformación de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso; y, finalmente, a fortalecer y consolidar un sistema de partidos representativo, a través del mantenimiento de la figura del registro condicionado al resultado de la elección, quitar el derecho de participación a los partidos que no obtengan cuando menos el 1.5 por ciento de la votación en comicios federales, aumentar el umbral para que los partidos tengan derecho a diputados de representación proporcional, eliminar trabas para la formación de coaliciones, y establecer la figura de las asociaciones políticas nacionales y regionales (WOLDENBERG, *op. Cit.*, 1995).

El sistema electoral mexicano incluye la elección directa, mediante sufragio universal y secreto, a una sola vuelta, del presidente de la República; en este caso opera el sistema de mayoría relativa simple. Por lo que toca a la Cámara de Diputados, se integra por 500 representantes de la Nación, 300 de ellos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, en distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por lo que toca a la Cámara de Senadores, se integra por 128 senadores, cuatro por cada estado y el Distrito Federal, tres de ellos elegidos mediante el principio de votación mayoritaria relativa de los ciudadanos de cada entidad federativa y el cuarto asignado a la primera minoría, o sea, al partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad correspondiente. Considerando únicamente la elección de los diputados, puede afirmarse que en México opera un sistema

electoral mixto con dominante mayoritario. Nohlen, hasta 1994, calificaba al mexicano como un "sistema segmentado mayoritario", que a mediados de 1996 se encontraba sujeto a un proceso de revisión de cambio inminente (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

AGUIRRE, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdoba y José Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. reimp.

Facultad de Derecho UNAM, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, MÉXICO, 1982.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J.F., *La reforma electoral en México*.

LIJPHART, A., Democracies. *Democratic Patterns of Majoritarian and consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven, 1984.

Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, UNAM, México, 1993.

MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Aguilar, México, 1991.

MOYA PALENCIA, Mario, *La Reforma Electoral*, México, 1964.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

REINHARD, W. et al., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, 1979.

SÁNCHEZ, J. de Andrea et al., *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

VANOSSI, Jorge R. et al., *Legislación electoral comparada*, San José, Costa Rica, 1988.

sistemas electorales (la reforma electoral en México)

Vid. infra, sistemas electorales.

Siguiendo el esquema de análisis recomendado por Nohlen (*véase sistemas electorales*), conviene precisar algunos aspectos del desarrollo histórico del régimen mexicano en materia de partidos y elecciones.

El sistema electoral mexicano es el producto de un largo proceso de transición a la democracia, cuyos inicios tienen lugar en la década de los setenta y cuya conclusión aún no se avizora, por más que las fuerzas políticas han realizado esfuerzos singulares y denodados para gestar un régimen de partidos sólido y vigoroso y elecciones legales, transparentes y contables. En este derrotero se ha atravesado por etapas de creciente democratización que poco a poco han ido configurando un pluralismo partidista cada vez más coincidente con el pluralismo social de los mexicanos.

La Revolución mexicana se consolidó en cuanto al movimiento social, en el instante en que fue capaz de aglutinar en el seno de un partido a todas las fuerzas y corrientes revolucionarias que se habían encargado de desplazar a la dictadura y de someter mediante pactos de lealtad e intercambio a los caciques regionales. El PNR (Partido Nacional Revolucionario), actual PRI (Partido Revolucionario Institucional), surgió desde el poder central como una alianza revolucionaria de sectores y clases sociales, con lo cual se logró a la vez institucionalizar la atención, y ejercicio y distribución de poder y suprimir las disputas violentas por el gobierno y los cargos gubernamentales. Estado-gobierno se identificó, así, con el binomio Estado-Partido y éste con el de Estado-Nación. La unidad nacional se expresó originalmente como unidad partidista, la ideología básica fue desde entonces la *doctrina* del nacionalismo revolucionario y la oposición a este sistema, si bien tolerada por los formalismos constitucionales de una Carta Magna con fuertes raíces liberales provenientes del siglo XIX, constituyó durante mucho tiempo la "reacción" *anti* o *contrarrevolucionaria* sin importar sus signos en el prisma o la geometría ideológica. A medida que el régimen revolucionario alcanzaba objetos sociales y económicos calificados dentro y fuera del país como espectaculares y aún milagrosos, el régimen político se desenvolvía con soltura y legitimación en el espacio del "sistema". El presidencialismo consolidó aún más, a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, la fuerza aglutinante del Partido, ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana, en cuyo seno bullían y refulgían las grandes organizaciones de masa obreras y campesinas, los sectores medios en ascenso, los empresarios emergentes, los intelectuales y artistas, los universitarios y estudiantes. Se reafirmó el sistema de un Estado, con una sola nación, con una única sociedad y con un solo partido. El pluralismo resultaba imposible, la oposición simplemente marginal y las minorías como entidades extrañas a las que debía de tolerarse.

La legitimidad revolucionaria del régimen desde la creación del PNR, fue una realidad incontestable, a la que contribuían por igual un Estado benefactor con claros rasgos de autoritarismo parlamentarista, pero a quien se le debió el impulso de cambios notables en lo económico y social, así como la incorporación al bienestar de grandes masas obreras, campesinos y sectores urbanos populares, y un partido de masas en el que confluyeron las grandes alianzas populares, los espaciosos liderazgos carismáticos y los modos infalibles de cooptación de gran parte de los grupos emergentes producto del crecimiento económico y de la movilidad educacional.

En aquel contexto, los partidos políticos que resurgieron para oponerse al partido hegemónico, pudieron ser más de presión, opinión y crítica que de oposición, la cual se conformó con rasgos parlamentarios a partir de la década de los ochenta, momento en que ocurrió la consolidación de un claro pluralismo ideológico en la sociedad civil y se perfiló un sistema electoral que dio cabida a todas las manifestaciones del espectro político del país. No está por demás mencionar que antes de la gran reforma política de 1977, habían quedado configuradas las principales tendencias ideológico-políticas en cuatro partidos y sus organizaciones de base: PRI (Partido Revolucionario Institucional), PAN (Partido de Acción Nacional), PPS (Partido Popular Socialista, único declaradamente marxistaleninista) y PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), formado principalmente por militares veteranos del movimiento armado de 1910-1920.

Obviamente, la diferencia cuantitativa (en votos y en integrantes de las cámaras) entre el partido mayoritario (PRI) y las minorías era inconmensurable. Resultaba ocioso e impensable que en los años sesenta y aún en los setenta, hablar de términos como alianzas electorales o alternancia de partidos en el gobierno. Unos cuantos, poquitos, triunfos electorales de los partidos pequeños, conducían al monolitismo parlamentario, a grado tal que salvo la "oposición" discursiva del PAN, los otros dos partidos actuaban como adherentes del mayoritario en la mayoría de sus decisiones. El despertar ciudadano, el clima de demanda democrática que empezaban a generar intelectuales y universitarios en los años iniciales de la década de los sesenta, produjo una reforma constitucional que permitió diputados de minoría, llamados "de partido", para recompensar a los que colmaran un umbral mínimo del 1.5 por ciento de la votación total. Ocurrido el movimiento estudiantil de 1968, de enormes repercusiones políticas y sociales, se gestó un movimiento de creciente demanda de apertura democrática, que tuvo como culminación la reforma política de

1977, la cual favoreció la formación e integración de partidos de derecha e izquierda, incluido el Partido Comunista, y la sustitución del sistema electoral de mayoría por uno mixto de mayoría relativa y de representación proporcional, con lo cual se permitió que una de las cámaras, la de diputados, contara con cuando menos cien diputados de representación proporcional, en ese momento el 25 por ciento, del total de ese órgano representativo. Alianzas partidistas, resultados electorales y reformas legislativas posteriores, modificaron la fisonomía representativa del país, consolidaron un Congreso con una Cámara de Diputados pluripartidista, pero con mayoría absoluta del PRI, pues salvo la Legislatura de 1988-1991 (LIV), en la que dicho partido sólo logró una mayoría precaria (260 diputados frente 240 de las minorías), las elecciones de 1991 y 1994, como ha quedado dicho, le devolvieron al partido mayoritario su carácter dominante (en la LVI Legislatura, 1994-1997, la relación es: PRI, 300 diputados; oposición [PAN, PRD y PT], 200 diputados).

La elección federal de 1994, regulada por una legislación renovada para el efecto y consecuencia de reformas constitucionales y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), acarrió un proceso electoral muy participativo y una votación históricamente copiosa. No obstante, los reclamos para una mayor equidad e imparcialidad se hicieron notar desde la misma calificación de la elección presidencial, a tal grado que el propio presidente Ernesto Zedillo propuso a la Nación promover una "reforma electoral definitiva", que eliminara la inequidad en el uso de recursos económicos y medios de comunicación y garantizara la *ciudadanización* e imparcialidad de los organismos electorales y de los tribunales en la materia.

Con estos supuestos y luego de una prolongada negociación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios representados en las cámaras del Congreso, se logró una reforma constitucional de consenso, pues por vez primera en una modificación a la Ley Fundamental, el Presidente de la República y los diputados y senadores de los partidos representados en las cámaras firmaron de acuerdo la misma Iniciativa.

En resumen, la historia moderna del sistema electoral mexicano, parte de finales de la década de los años setenta y es probable que culmine al finalizar el siglo XX, de manera que la plena "normalidad" en la materia se instaure en los primeros años de la centuria venidera. En esta veintena de años, ha tenido lugar una revolución electiva en este país, en la cual no sólo se modificó la legislación, sino el sistema electoral, el régimen de partidos, los órganos de representación, la estructura y comportamiento del electorado y las perspectivas del proceso democrático de México. El desarrollo de aquellos cambios, denominado por Jorge Alcocer "ciclo reformista", comprende lo que este analista identifica como tres "etapas": "reformas preventivas; reformas bilateral-defensivas, y finalmente la de reformas por consenso" ("El ciclo de las reformas electorales", en *Voz y Voto*, México, noviembre de 1996).

A. Las reformas "preventivas" serían las de 1978 y 1986, cuya responsabilidad recayó "en el gobierno y su partido". La de 1978, como ya se expresó líneas atrás, hizo desembocar algunas de las consecuencias del movimiento de 1968 y su apertura impediría una nueva elección presidencial con candidato único, tal como ocurrió en 1976 con la elección del priísta José López Portillo. Los alcances más importantes fueron:

- a) Constitucionalización de los principios y lineamientos rectores de las elecciones;
- b) constitucionalización de los partidos políticos, erigiéndoles en "entidades de interés público";
- c) aprobación de una nueva legislación secundaria sustitutivo del viejo Código Federal Electoral y ahora denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que además de instituir un régimen pluripartidista y la posibilidad de constituir y registrar asociaciones políticas diferentes a los partidos, estableció para éstos el "registro condicionado" al resultado electoral, con lo cual quedó abierto el espectro de todas las

ideologías y tendencias, permitiéndose por ello la incorporación del Partido Comunista Mexicano, cuya fundación se remontaba a 1919;

d) establecimiento del sistema de representación mixto, con dominante mayoritario, en la Cámara de Diputados, la cual quedó integrada con 400 representantes, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional;

e) ampliación de atribuciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sustanciar el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral formado por la Cámara de Diputados para calificar las elecciones de sus propios miembros y la de Presidente de la República. Esta reforma implicó la modificación de diecisiete artículos constitucionales: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

La reforma de 1986 tuvo lugar en medio de serios deterioros del sistema económico y del bienestar social, que se correlacionaron con la presencia de elecciones competitivas a nivel de los estados y municipios, y en particular en las zonas urbanas en las que el PRI vio disminuidas las preferencias electorales. La iniciativa de reformas constitucionales aclaraba en su exposición de motivos, que su propósito era:

Sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que uniforme los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfática y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno; en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contenido electoral.

En razón de lo anterior, en 1986 se crea con toda nitidez el sistema mixto con dominante mayoritario, aumentando a 500 el número de diputados: 300 de mayoría relativa, elegidos en distritos uninominales y 200 de representación proporcional, lo cual incrementó en cien el número anterior, elegidos por listas en regiones plurinominales y bajo el sistema de representación proporcional. En esta reforma, se incorporó al partido mayoritario al reparto de diputaciones plurinominales, por lo que el sistema de "dos pistas" separadas creado en 1978, en el que las cien curules de representación proporcional quedaban reservadas exclusivamente a las minorías, fue eliminado en favor de otro en el que mayoría y minorías deberán actuar en ambas, de forma tal que desapareció el método de la doble boleta para la elección de diputados.

En cuanto al Senado de la República, se regresa al procedimiento "clásico" que había establecido el texto original de la Constitución de 1917, de renovar por mitad a los integrantes de la Cámara Alta, reposición que resultaría efímera, pues a partir de la elección del año 2000 se volvería a elegir la totalidad de los 128 senadores.

Otros aspectos destacados de esta reforma, son las siguientes:

1. Se sustituyó la fórmula que circunscribía el derecho de los partidos a obtener curules de representación proporcional a los que no hubieran logrado sesenta o más constancias de mayoría, por lo que los partidos no obtendrían en ningún caso el reconocimiento de más de trescientos cincuenta diputados, aún en el caso de que su porcentaje de votos les diera derecho a un número superior a dicho porcentaje;
2. se estableció la denominada "cláusula de gobernabilidad", para privilegiar al partido mayoritario, si bien, como ya se asentó, nunca fue aplicada;
3. se mantuvo y repuso el sistema de "autocalificación" de ambas cámaras;

4. se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia Federal, creándose en cambio un Tribunal cuyas resoluciones podrían ser modificadas por los colegios electorales;

5. adicionalmente a estas reformas con efectos a nivel nacional, se creó para la capital de la República la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, germen a partir de entonces de un Poder Legislativo para la Capital del país, sometida desde siempre a un régimen político de excepción; y

6. se determinan diversas fórmulas operativas del régimen electoral federal, entre las que sobresale la Constitución del órgano superior de dirección de los comicios (Comisión Federal Electoral), con representantes de los partidos políticos, con derecho a voz y voto, en forma proporcional, lo cual generó un organismo de 31 miembros (16 del PRI) que provocaba discusiones sin fin y posiciones predeterminadas.

B. Las reformas "defensivas" de carácter "bilateral", al decir de Alcocer, tuvieron lugar a graves impugnaciones y acusaciones de fraude, así como a la destacada actuación de lo que fue el Frente Democrático Nacional y la fundación en 1989 del principal partido de izquierda, el PRD (Partido de la Revolución Democrática). En esta etapa deben considerarse las reformas de 1990 y 1993.

En 1990 se alcanzó una reforma de gran trascendencia, lograda entre PRI y PAN, en virtud de la radicalización del PRD, que como partido de izquierda no fue capaz de asegurar una alianza opositora con el Partido de Acción Nacional, partido de derecha y segunda fuerza electoral del país. Los logros más importantes, entre muchos, de esta reforma, fueron una nueva legislación integral, el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales); la creación del IFE (Instituto Federal Electoral), en cuanto órgano del Estado para conducir las elecciones, iniciador del carácter profesional del servicio electoral; así como el perfeccionamiento del Tribunal Electoral, que estaría llamado más adelante a darle definitividad a toda las etapas electorales y a suprimir la autocalificación de las elecciones parlamentarias y la calificación política de la elección presidencial. Estas reformas permitieron, sin embargo, que el PRI y el Gobierno continuaran ejerciendo una función fundamental en el control de las elecciones. En 1991, las elecciones federales dieron un triunfo contundente del PRI y al Gobierno, por lo que no se hizo esperar la calificación, por parte de los partidos opositores, de "elección fraudulenta" a los comicios de esa fecha y un nuevo llamado para proceder a nuevas reformas que garantizaran equidad, imparcialidad, objetividad, legalidad y certidumbre a los procesos electivos, sobre todo con miras a las elecciones federales de legisladores (diputados y senadores) y Presidente de la República, en 1994.

Nuevamente con el acuerdo del PRI y el PAN entre septiembre y octubre de 1993 culmina la etapa de estas reformas bilaterales, cuyos principales logros fueron los siguientes:

a) Se cambia la composición de la Cámara de Senadores, para pasar de 64 miembros (dos por cada estado y el Distrito Federal) a 96, tres por entidad federativa, dos de ellos por mayoría y uno asignado a la primera minoría, con lo cual quedó garantizada la pluralidad en la Cámara Alta;

b) se introduce en el COFIPE la figura de los observadores electorales, institución que ha sido fuente de fuertes discusiones e interminables debates, pues el criterio dominante ha sido que los comicios sean auditados y vigilados exclusivamente por mexicanos, quedando vedada la "observación" a los extranjeros;

c) se establece el umbral del 1.5 por ciento para que un partido pueda tener derecho a diputados de representación proporcional y ningún partido puede obtener por esta vía y la de mayoría relativa, más de 315 curules, con lo cual se evita que un partido, por sí solo, pueda contar con la mayoría calificada que se requiere para cualquier reforma a la Constitución;

d) se introducen modificaciones al régimen del registro de partidos, al registro condicionado y a tópicos sobre la administración de su patrimonio y recursos financieros;

e) se incrementan y precisan las prerrogativas de los partidos en materia de acceso a radio y televisión;

f) igualmente, se modifica el COFIPE para transparentar el financiamiento a los partidos y se determina que éste puede ser público, por la militancia, por los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, quedando prohibido a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como a los estados y ayuntamientos y demás entidades de la administración pública, realizar aportaciones o donativos que la oposición consideró siempre como lesivos a la equidad e ilícitos,

g) se pormenoriza la regulación de las coaliciones, así como de los frentes y fusiones;

h) se incorporan cambios significativos en la forma de integración y funcionamiento de los órganos centrales del IFE: Consejo General, Junta General Ejecutiva y Dirección General; en los órganos delegacionales y en los distritales;

i) se agregan a la importante determinación de expedir la credencial para votar con fotografía, importantes reglas para la formación, actualización y modificación del Padrón de Votantes;

j) asimismo, se introducen sobresalientes modificaciones a la organización y competencia del Tribunal Federal Electoral, su Sala Central y salas regionales y se define con mayor precisión todo el Contencioso Electoral, dando como resultado un órgano jurisdiccional de pleno derecho.

Dice Jorge Alcocer (*Voz y Voto, op. cit.*, noviembre de 1996): "La reforma de 1994 fue diferente a todas las anteriores. Su objetivo central fue asegurar la realización misma de las elecciones con todos los partidos en la corresponsabilidad consumada de las reglas del juego y su aplicación." En efecto, la sublevación indígena en Chiapas (la aparición del EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional), y el proditorio asesinato del candidato priísta a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, hacían temer por la estabilidad política y la realización de los comicios en agosto de aquel año. Ello condujo a la necesidad de dialogar intensamente, a fundar las elecciones en los acuerdos políticos de gran alcance y envergadura y a comprometer a las fuerzas políticas a la institucionalidad. El régimen estaba dispuesto a nuevos cambios. El propio Alcocer afirma:

¿Qué aspectos singularizan la reforma de 1994?

1. La situación política de emergencia en que tuvo lugar;
2. la regla del consenso como método para la toma de decisiones;
3. la no militancia partidista del Secretario de Gobernación [Presidente exoficio del Consejo General del IFE]; y
4. el compromiso de todos los partidos para la civilidad y la paz, es decir, el rechazo a la violencia como vía de acción política".

Las nuevas determinaciones alcanzadas en 1994 se resumen en lo siguiente:

- a) Centrar las decisiones electorales integrativas en la Cámara de Diputados al otorgársela a las fracciones parlamentarias la prerrogativa de proponer a los consejeros miembros del Consejo General del IFE;
- b) cambiar la denominación de los consejeros magistrados por la de "consejeros ciudadanos", obedeciendo al proceso de ciudadanía de la organización electoral;
- c) volver igualitario la representación de los partidos en el Consejo General, para lo cual se les suprimió su derecho de voto;
- d) fiscalizar el padrón electoral mediante auditorías externas a cargo de expertos y científicos de la más elevada calidad y el más indiscutible prestigio, agrupados en buena medida en un Consejo Técnico;
- e) normar la presencia de visitantes extranjeros invitados, cuyo testimonio sería de gran repercusión para validar las elecciones;
- f) fundar, con base en la nueva concurrencia de acuerdos, una Fiscalía Especial para Delitos Electorales;
- g) hacer más rigurosa la determinación y control de los topes de campaña;
- h) designar a los seis nuevos consejeros por la vía del consenso;
- i) ampliar el tiempo gratuito en radio y televisión para los partidos y aplicar como lineamientos la objetividad; la calidad uniforme para todos en el manejo de la información; la posibilidad de aclaraciones; destinar secciones especiales a las campañas políticas; distribución equitativa de los tiempos de transmisión; promover la equidad en los noticieros; responsabilizar a los partidos y a los medios electrónicos del comportamiento comunicacional; especificar las informaciones noticiosas pagadas y respetar la vida privada.

La Reforma Electoral de 1996, al igual que la de 1994, fue obra de la negociación y el consenso. Reconocido por el gobierno -por el propio Presidente- que la elección de 1994, copiosa y legal, tuvo rasgos de inequidad, el Jefe del Ejecutivo promovió de inmediato lo que llamó "la reforma electoral definitiva", cuyo propósito no sería otro que llevar los comicios a un grado de normalidad que la ciudadanía los vea como procesos regulares y no como hitos extraordinarios. El consenso logrado luego de cerca de dos años de negociaciones entre gobierno, partidos y grupos parlamentarios del Congreso, favoreció una reforma constitucional de la más elevada importancia, que pudo resolver varias asignaturas pendientes y asegurar avances en diversas materias:

1. Esta última reforma electoral, enmarcada en lo que se denomina la Reforma Democrática del Estado, mantiene un régimen electoral mixto que ahora se extiende también a la Cámara de Senadores y que permite un juego plural de los partidos en el Congreso.

2. En efecto, la Cámara de Diputados sigue integrada por quinientos miembros, trescientos de mayoría relativa elegidos de distritos uninominales y doscientos de representación proporcional, elegidos mediante listas en cinco circunscripciones plurinominales. Sin embargo, ahora el tope máximo de curules que puede ostentar un mismo partido por ambos principios es de trescientos y se determina un máximo de sobrerrepresentación para cualquier partido de ocho puntos porcentuales entre un porcentaje de curules y el porcentaje obtenido por el mismo de votación nacional emitida. El carácter mixto del senado se consolida mediante un reparto curioso en el que aumenta el número de senadores a 128; tres por cada estado de la República y el Distrito Federal, dos de los cuales son de mayoría relativa y uno designado a la primera minoría y los treinta y dos restantes se eligen mediante una lista en una sola circunscripción nacional, asignados a los partidos por una fórmula de cociente electoral y resto mayor.

3. Se incrementa el *umbral* del 1.5 al 2 por ciento de la votación nacional para que un partido conserve su registro; se derogó el sistema de registro condicionado, al mismo tiempo que el requisito de poseer un mínimo de afiliados en distritos electorales y entidades políticas se disminuye de 150 a 100 y de 15 a 10, respectivamente.

4. Se incrementan y precisan los derechos de asociación política, al ordenar que ésta debe hacerse en los partidos de manera libre e *individual*, al mismo tiempo que se revive el derecho de integrar y registrar agrupaciones políticas, las que gozan también de ciertas prerrogativas, como las de recibir apoyos financieros y coaligarse con partidos (no con otras coaliciones) para postular candidatos comunes.

5. Por lo que toca el financiamiento de partidos y campañas, se dieron logros sobresalientes:

a) Se ordena en el texto constitucional que el financiamiento público deberá prevalecer sobre el privado, en una relación de 90 a 10, de acuerdo con el COFIPE;

b) el financiamiento público se distribuye en 70 por ciento de manera proporcional a la votación obtenida en la elección federal anterior y 30 por ciento en forma igualitario, con lo cual se asegura una mayor equidad en el reparto;

c) los donativos privados, que no pueden sobre pasar ciertos montos, son deducibles hasta un 25 por ciento;

d) en año electoral, los partidos políticos reciben para campaña un monto igual adicional al que se le otorga por gastos ordinarios;

e) los conceptos y criterios para determinar el financiamiento público son los costos mínimos de campaña, que debe calcular el Consejo General del IFE, para la elección de diputado, senador y presidente de la República, así como el número de cargos a elegir y el número de partidos representados en el Congreso;

f) se establecen tope de costos de campañas que no pueden ser sobre pasados, so pena de sanciones severas; y

g) se establecen obligaciones de control financiero a los partidos y posibilidades de auditorías por comisiones del Consejo General del IFE.

Igualmente, merced a estas reformas los partidos reciben prerrogativas de grueso calibre en materia de radio y televisión, tanto por lo que se refiere a tiempos, como en lo concerniente a la distribución de éstos en horarios y programas.

6. Uno de los cambios más trascendentes de las últimas reformas es el del organismo encargado de las elecciones, el IFE, Instituto Electoral Federal.

La plena ciudadanía de su órgano superior de dirección, el Consejo General, se ha logrado al establecerse que se integra por ocho consejeros electorales y por un consejero presidente y sus respectivos suplentes, elegidos por el voto de los dos tercios de los diputados entre personas que deben reunir requisitos de prestigio, imparcialidad y profesionalismo, y a propuesta de los grupos parlamentarios de la Cámara Baja. Así, en 1996 se integró un Consejo General con personajes notables de la intelectualidad, sin afiliación de partido y con rasgos de independencia que las elecciones se encargarán de poner a prueba.

El Consejo General del IFE se integra, también, con un representante por cada grupo parlamentario del Congreso, con voz pero sin voto, así como por un representante de cada partido, sin voto, y por un secretario ejecutivo que tampoco tiene voto en las sesiones.

La ciudadanía del Consejo General del IFE se trasmina, por igual, en los niveles local y distrital.

Resultado de las reformas recientes, es el nuevo Padrón de Votantes, que aparecerá a partir de 1997 con la fotografía de cada elector, incrementándose así la certidumbre y la legalidad de los comicios.

7. El Tribunal Federal Electoral, cuya naturaleza administrativa la asimilaban a una dependencia del Ejecutivo, fue transformado profundamente al convertirse en un órgano del Poder Judicial Federal. Ahora, como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad judicial en la materia, que da definitividad a todas las etapas electorales. En consecuencia, la calificación de todas las elecciones, incluida la de Presidente de la República, queda bajo su competencia y tiene facultades para resolver sobre violaciones a los derechos políticos electorales de todo ciudadano y resolver querrelas en contra de actos firmes y definitivos de autoridades electorales locales, lo que da un giro de 180 por ciento a la judicialización electoral de México.

En igual sentido, la Suprema Corte de Justicia quedó habilitada para conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes y normas generales de carácter electoral, dándose paso a un sistema que rompe viejas tradiciones mexicanos. Asimismo, las dirigencias de los partidos, tanto a nivel nacional como estatal y del Distrito Federal, están capacitados para ejercer ante la Corte esa acción de inconstitucionalidad contra normas de carácter general.

8. La reforma ha alcanzado a los estados de la República y al Distrito Federal. Para los primeros, la Constitución ordena en el artículo 116 que sus constituciones particulares y sus leyes deben contener reglas en materia electoral que garanticen iguales o similares estatutos e instituciones que las de orden Federal.

En cuanto al Distrito Federal, su asamblea de representantes se eleva a Asamblea Legislativa, sus integrantes se denominan diputados y se determina, por primera vez en su historia, la elección por voto universal, directo y secreto de un Jefe de Gobierno, que sustituye al Jefe del Departamento del Distrito Federal, verdadero delegado del Presidente de la República. De esta manera, pues, El Distrito Federal pasa de ser un *departamento* administrativo, a una auténtica entidad integrante de la Federación Mexicana.

La reforma constitucional que ha dado lugar al sistema electoral mexicano descrito, fue producto de un triple consenso, logrado en tres etapas: Presidente de la República, legisladores y partidos. Comenzó con una Iniciativa firmada por todos ellos; continuó con un dictamen aprobado por la totalidad de los integrantes de las comisiones en ambas cámaras y fue votado por *unanimidad* tanto por los diputados como por los senadores.

El problema del financiamiento (exagerado al decir de la oposición) detonó la inconformidad y el desacuerdo entre los partidos minoritarios y el PRI, que se vio precisado a votar y aprobar sólo las reformas a cinco ordenamientos secundarios, los cuales, sin embargo, complementan la regulación de un sistema electoral y un régimen de partidos que compiten con los de países de democracias consolidadas. Como lo dice el propio Jorge Alcocer (*ibid.*):

En el balance, podemos afirmar que la reforma de 1996 contribuye a normalizar aspectos sustantivos de nuestro sistema electoral en al menos tres aspectos fundamentales: el de la constitución de autoridades confiables, en el de las reglas del proceso electoral y en el establecimiento de derechos políticos plenos para los ciudadanos del Distrito Federal. En

cambio -concluye-, resulta prematuro atribuirle perspectiva de largo plazo en lo que al sistema de partidos -registros, financiamiento, prerrogativas- se refiere, así como en lo que hace a las formas de integración de las dos cámaras del Congreso.

Hay que prever, no obstante, que el sistema electoral mexicano alcance como su mayor logro un régimen sólido de partidos plural, con un partido fuerte de derecha, uno en creciente vigor de izquierda y el partido de Gobierno en el centro, sin que ello signifique la imposibilidad tanto de la aparición de nuevos partidos, como el eventual resultado de alternancia en más estados y municipios y aun en el Congreso Federal y la Presidencia de la República (JORGE MORENO COLLADO).

soberanía

I. El término *soberanía* proviene, según Kranenburg (LEON DUGUIT, *Études de Droit Publique*, 1901, I. p. 337), del latín medieval *supranus* o *superanitas*; algunos lo hacen derivar del vocablo *supremitas*, pero fue la palabra vernácula francesa *souveraineté* la que dio origen a esta expresión.

Alemán (Ober) *herrschaft*; francés, *souveraineté*; inglés, *sovereignty*; italiano, *sovranità*; portugués, *soberania*.

II. La soberanía, al decir de Jorge Jellinek (1978), nació como categoría sociológica e histórica y con el tiempo se convirtió en concepto polémico. En efecto, a finales de la Edad Media se entabló una feroz lucha entre los reyes y los papas, cuyo fondo era definir a quien correspondía el poder secular supremo. Así, la *supremitas* o *super omnia*, es decir, la soberanía, en su carácter de poder supremo temporal, constituyó en aquella época el objeto de una pugna de la que finalmente salieron victoriosos los reyes. La Edad Media fue escenario de una diversificada poliarquía, la cual implicaba un sistema de lealtades fundado en el vasallaje que partía desde el Papa hasta el último de los señores feudales. Al reclamar con éxito para sí el monopolio del poder político, con exclusión de poderes externos, ya fueran de la Iglesia o del Imperio, los reyes hicieron soberano a su Estado y ellos mismos quedaron investidos de la cualidad de soberanos; a partir de entonces se ubica históricamente el nacimiento de Estado Moderno, el cual implica la desaparición gradual de la poliarquía medieval y el nacimiento de la auténtica monarquía, la que se consolidaría como absoluta en el siglo XVI. Para complementar este proceso, los reyes sometieron en el interior del territorio de su Estado a los señores feudales que le disputaban su autoridad, culminando de esta manera la centralización y unicidad del poder del monarca.

La lucha política, tanto diplomática como bélica, en la que al lado de intrigas palaciegas se produjeron horrores sangrientos como la Noche de San Bartolomé, no se dio al margen de disputas ideológicas, en las que destacan corrientes identificadas con uno u otro bando, encabezadas en su momento culminante por los partidarios del Papa Bonifacio VIII (*papistas*) y por los del rey francés Felipe IV el Hermoso (*monarcómacos*). A partir de entonces la soberanía pasó a formar parte fundamental de la filosofía política y de la preocupación de los juristas, dándose con ello lugar al nacimiento de múltiples posiciones intelectuales sobre el carácter, naturaleza y alcances políticos y jurídicos del concepto. El primer gran sistematizador del concepto de soberanía fue el hugonote francés Juan Bodino, quien en su magna obra *Los seis libros de la República* la define como el *poder absoluto y perpetuo de un príncipe*, en la que el carácter absoluto hace de la autoridad del rey la instancia superior irresistible, a la que deben someterse todas las demás. Esta *summa potestas*, además, goza de la cualidad de la permanencia, pues ningún poder que no sea perpetuo tiene naturaleza soberana. De allí, la certera observación de Bobbio consistente en que la legitimidad del poder soberano se deba a su capacidad de permanecer y que, por lo contrario, el poderío de una gavilla de bandoleros carezca de legitimidad y, por ende, de soberanía, no por no ser absoluto, sino por estar condenado a no durar, a expresarse como un poder efímero.

A Juan Bodino se le reconoce como el creador del concepto científico de la soberanía, si bien el contenido de su definición es más de orden filosófico y jurídico; pero a él le cabe la distinción de haberla incorporado como un elemento esencial del Estado, particularmente cuando lo define como "el recto o justo gobierno de muchas familias y lo que es común a ellas, con suprema autoridad", es decir, con *soberanía*. Esta definición, como lo mostró Kelsen (1972), sirvió al propósito indudable de los reyes franceses de destruir la pretendida supremacía del Sacro Imperio Romano y de eliminar las limitaciones, jurídicamente fundadas, que el poder real hallaba en las competencias de los señores feudales. Considerada la soberanía como elemento esencial del Estado, el paso inmediato fue atribuirla como cualidad del órgano que lo encarna, o sea, del monarca, quien deviene así en el *soberano*, lo cual se haría patente y palmario en la célebre frase del Rey Sol, Luis XIV, "El Estado soy yo".

De igual manera que la monarquía absoluta eliminó la legitimidad medieval del poder superior de la Iglesia y del Imperio, su brazo armado, sustituyendo la doctrina de las dos espadas esgrimida por los papas, por otra en la que el rey sólo debía someterse a la ley divina y a la ley natural, pero sin ningún límite para crear y aplicar la ley humana, el desarrollo posterior de los hechos y de las ideologías pusieron en crisis el dogma del origen divino o providencial del poder de la monarquía, de manera que la doctrina *teocrática* de la soberanía, aquella que se sustentaba en el principio *Omnis potestas a Deo*, sería sustituida por los nuevos principios originados en el Renacimiento y dentro del capitalismo, los cuales no son otros que los de la legalidad democrática. Conforme a éstos, la soberanía del Estado o de la nación no reside en el gobernante, sino en el conjunto de los miembros de la nación que forman el pueblo. En la noción democrática de la política y el poder privan los principios de la libertad e igualdad de todos los hombres, de manera que la soberanía no puede ser la cualidad o naturaleza de unos en detrimento de otros, ni tampoco pueden legitimarse las diferencias sociales y políticas por razón de nacimiento, clase social, o cualquiera otra diferencia fundada en prejuicios o artificios. Por esta razón, a partir del surgimiento del Estado Moderno sustentado en la monarquía absoluta, se inició una nueva lucha por la soberanía, pero ahora entre el rey y el pueblo, entre la clase burguesa emergente y revolucionaria y la aristocracia, lid de la que saldría victorioso el pueblo en sucesivas revoluciones. La nueva doctrina se asentó en el pensamiento burgués liberal, al que contribuyeron poderosamente las ideas racionalistas del Renacimiento, las aportaciones individualistas y libérrimas de la Reforma y los principios largamente larvados del derecho natural y el contractualismo. El reconocimiento de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se erigió en el vértice del constitucionalismo moderno y pasó a formar parte sustancial del Estado de derecho.

Sin embargo, el origen y desarrollo de la soberanía como concepto polémico es un tema mucho más abundante y complejo, que debe tomar en cuenta las siguientes concepciones al respecto (PINTO FERREIRA, 1957, t. I):

- a) Concepción *teocrática* de la soberanía;
- b) concepción *democrática* de la soberanía;
- c) concepción *jurídica* de la soberanía;
- d) concepción *decisionista* de la soberanía;
- e) concepción *negativista* de la soberanía; y
- f) concepción *pluralista* de la soberanía.

Al surgir la soberanía como un hecho histórico y social, aparece en su doble calidad *interna* y *externa*, es decir, el soberano no admite en el interior de su Estado ningún poder que le compita y pretenda igualársele: todos los poderes en el interior de su territorio le están subordinados y por ello sometidos; mientras que en el exterior no reconoce ningún poder superior a él, ninguna

potestad que pretenda someterlo o sujetarlo, por lo cual reclama su independencia política y la igualdad jurídica con otros estados y entidades pretendidamente supranacionales. De igual manera, desde sus orígenes se atribuye a la soberanía la doble calidad de *positiva* y *negativa*, entendiendo a la primera como el poder superior y a la segunda como el poder que no admite sobre sí ninguna otra potestad pública secular ni espiritual.

El aspecto positivo de la soberanía fue magistralmente expuesto por Bodino al indicar que las marcas distintivas de la majestas o soberanía eran cinco facultades concretas, a saber:

- a) El poder de dar la ley a todos en general y a cada uno en particular;
- b) el poder de decretar la guerra o negociar la paz (*bellum indicere aut pacem inire*);
- c) el poder de "instituir" a los principales funcionarios;
- d) el poder ser la "última instancia";
- e) el poder de conferir gracia a los condenados por encima de las sentencias y en contra del rigor de las leyes. Adicionalmente, la potestad soberana agregaba el derecho de acuñar moneda, confiscar los bienes de los condenados, establecer impuestos, así como otras prerrogativas que pueden subsumirse en los apartados anteriores.

Para el absolutismo monárquico y las tendencias estatistas posteriores, la soberanía es un poder absoluto, que no reconoce más límites que los impuestos por el derecho establecido por el propio soberano, de manera que no se trata de una fuerza perdida en el espacio -como diría Jellinek-sino de un poder que se autolimita por las normas que al regular a otros lo regulan a él también. Esta teoría de la *autolimitación del Estado* se relaciona con la del Estado de derecho, el cual implica que el verdadero soberano es el orden jurídico y que posibilita la existencia de *estados soberanos* y *estados no soberanos*.

En efecto, la soberanía, de acuerdo con Jellinek, no es la omnipotencia del Estado. Es un poder jurídico y por eso mismo un poder sometido al derecho. Tomada en su acepción exacta, dice Carré de Malberg, la soberanía designa, no el poder, sino una cualidad del poder del Estado. La soberanía es el grado supremo al que puede acceder ese poder, supremo en el sentido de no reconocer otro poder jurídicamente superior a él, ni igual a él dentro del mismo Estado. Cuando se dice que el Estado es soberano, debe entenderse que, en la esfera de su autoridad, en la competencia que está llamado a ejercer por finalidad, que es el bien público, él representa un poder que no depende de ningún otro poder, ni es igualado por ningún otro dentro de su territorio. Los aspectos interno y externo, sin embargo, no constituyen dos soberanías: la soberanía es una sola y se resume en que, únicamente desde el punto de vista jurídico, es un poder independiente en relación a los demás estados y supremo dentro del propio Estado.

Existe igualmente la doctrina que afirma que no hay Estado sin soberanía, como la sustentada por Del Vecchio, y por Le Fur (1908). Este afirma: "Retirar del Estado ese elemento esencial es caer en la imposibilidad de establecer una distinción precisa entre él y las comunidades políticas inferiores." Sin embargo, para otros la soberanía no es una cualidad esencial del Estado, pues hay estados sin soberanía, como, por ejemplo, los estados miembros de un Estado Federal.

Hay quienes afirman, como los autores brasileños de la Teoría del Estado, "que la soberanía es un poder de decisión en última instancia, y esta capacidad de imponer la voluntad propia en última instancia, necesariamente relacionada al monopolio de la coacción legal, constituye su auténtica esencia ideológica" (PINTO FERREIRA, 1957).

1. *Concepción teocrática de la soberanía*. El sistema teocrático tiene un carácter sociohistórico universal. Como régimen político es una solución adoptada por la mayoría de las civilizaciones y de

los ciclos culturales, desde la organización política neozelandesa, con sus reyes divinizados y clases feudales, desde la simpatía inveterada de la civilización negra hacia el absolutismo monocrático, desde el imperio inca (donde el emperador era "hijo del sol"), o chino (en que el emperador era "hijo del cielo") y el japonés (los mikados se suponen descendientes de la diosa solar Amaterasu). Es igual tanto en la teocracia de Israel, como en el carácter divino que se atribuyen los faraones de Egipto, o como los emperadores romanos, bizantinos, los de Alemania, o los reyes de Francia y de Inglaterra. Todas estas teocracias llegaron a considerar que el poder supremo proviene o pertenece a Dios, que los gobernantes están sometidos a las leyes naturales y divinas y que el poder es transmitido por revelación, o en forma directa o providencial la divinidad.

Desde el siglo XIII Juan de Salisbury sustentó la noción de la monarquía de derecho divino, con bases igualmente democráticas y teocráticas. Luis XIV y Luis XV, así como los emperadores alemanes, legitimaban su absolutismo en la afirmación: "Nosotros no tenemos nuestra corona más que de Dios." Luis XV respondió al parlamento en 1776: "Es en mi persona donde reside la autoridad soberana. Mi pueblo no es más que uno conmigo: los derechos y los intereses de la nación están necesariamente unidos con los míos y no reposan más que entre mis manos." Poco antes, en 1681, Boussuet, en su *Discurso sobre la historia universal* y en su *Politique tirée des propres paroles de l'écriture sainte* (París, 1709), desarrolla lo que se llama doctrina del derecho divino sobrenatural de los reyes y afirma que el Estado mismo es una institución divina y que Dios designó, para cada país, la persona o familia autorizadas para ejercer la soberanía. Apoyado en las Santas Escrituras, considera al rey vicario de Dios en la tierra y a la ceremonia religiosa que lo sacraliza, como el octavo sacramento de los teólogos. Más tarde, De Bonald y J. Maistre propusieron la doctrina del derecho divino providencial: el plano providencial del mundo exige la existencia de un poder, que organiza y dirige la sociedad humana.

2. *La concepción democrática de la soberanía*, surge acompañada de la cultura renacentista, el capitalismo, la Reforma y otras manifestaciones afines, tales como el crecimiento de la tecnología y el racionalismo, que Weber correlacionó con la ética del protestantismo. La democracia del mundo moderno, en cuanto ideología política, designa el poder de decisión del pueblo, en última instancia, frente a sus destinos. Las tendencias democráticas empiezan a larvarse en Europa en los siglos XI, XII y XIII. En el siglo XI, precozmente, el teólogo alemán Manegoldus de Lautenbach defiende la tesis de que solamente el pueblo tiene la cualidad de elevar a un hombre a la dignidad de rey o emperador. Hay entre el emperador y el pueblo un pacto, que, si es roto por aquél, provoca que el pueblo se desligue de su deber de obediencia; esta *potestas populi* proclama el deber del pueblo de derrumbar al tirano, deber tanto mayor *quanto hominum a natura distat porcurum*. Esta postura, compartida por Juan Quidort de París, Juan de Salisbury y Marsilio de Padua (autor del célebre *Defensor Pacis*, violento ataque contra las pretensiones papales de la supremacía temporal de la Iglesia) será desarrollada en forma continua, pasando por los "estados generales" de 1484 ("En su origen, el pueblo soberano es quien estableció a los reyes por su sufragio", diría a este cuerpo Filipe Pot), por la Reforma Protestante de Lutero y Calvino, por la doctrina del contrato político y de la soberanía alienable, que admite que el pueblo, depositario o propietario inicial de la soberanía, tiene el poder o el deber de transmitirla a una persona o a una familia determinadas, sea por un tiempo fijo, sea sin plazo definido. Aquí subyace, a pesar de todo, una idea clara de contrato político, que desde entonces constituía un arma espiritual contra el absolutismo. En este desarrollo de las ideas democráticas populares también surgen relevantes figuras del derecho natural, como su fundador Grocio, y sus seguidores Puffendorf, Wolf, Vatel y los ilustres ingleses Hobbes y Locke, si bien el autor del *Leviatán* se erige como defensor del absolutismo, de la soberanía del rey, en contra de la soberanía del pueblo representado por el parlamento.

La expresión más acabada de la idea democrática de la soberanía se encuentra en la tesis del *Contrato Social* de J.J. Rousseau y su consecuencia sociológica: la Revolución Francesa de 1789. Para el ginebrino, el contrato social es el hecho generador de la soberanía y de la nación, el cual proviene del conjunto de los individuos por un consentimiento unánime. Este, no es otra cosa que la voluntad general, cuya expresión formal es la ley. Por lo tanto, el órgano que elabora la ley, el Poder Legislativo, es, según Rousseau, el soberano. En palabras textuales del ginebrino: "La

soberanía consiste esencialmente en la voluntad general", pero ésta no puede ser enajenada ni puede ser representada más que por sí misma: "...el poder puede transmitirse, pero la voluntad no". El carácter *inalienable* de la soberanía, va acompañado de la *indivisibilidad* de la misma, pues se trata de la voluntad general, que es la suma de la voluntad de todos, no de una voluntad parcial o individual. En consecuencia, la soberanía le corresponde a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, es una soberanía, cuyo ejercicio se delega en funcionarios que son investidos, mediante el voto, de un *mandato imperativo*, el cual puede ser revocado por el soberano, el pueblo, en cualquier momento.

3. *La concepción jurídica de la soberanía*, corresponde a la teoría de la representación nacional inventada por la Asamblea Constituyente durante la Revolución Francesa. Esta concepción se funda en la idea "de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la «nación», es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen". La idea de la soberanía nacional lleva al *mandato representativo*, mediante el cual la nación se hace representar en ejercicio del poder electoral, que ella atribuye sólo a quienes considera más dignos o más aptos. Esta concepción de la soberanía permitió a la burguesía reafirmar sus derechos censitarios e impedir a las masas populares conquistar el poder mediante el sufragio. Con el paso del tiempo, aún prevaleciendo el criterio jurídico de la soberanía, triunfó el principio del sufragio universal, más cercano a la concepción democrática de Rousseau. Otro efecto de la idea jurídica de la soberanía que implica *electorado-función y mandato representativo*, consiste en "trasladar la verdadera soberanía de la nación al parlamento", que es el órgano del Estado que representa jurídicamente al cuerpo nacional.

La doctrina jurídica, en las palabras de uno de sus voceros más calificados, considera que:

El Estado es la personificación jurídica de una nación: es el sujeto y el soporte de la autoridad pública. Lo que constituye en derecho una nación, es la existencia, en esta sociedad, de hombres con una autoridad superior a las voluntades individuales. Esta autoridad, que naturalmente no reconoce poder superior o concurrente en cuanto a las relaciones que ella regula, se llama soberanía. Esta tiene dos ángulos: la soberanía interior, o el derecho de mandar a todos los ciudadanos competentes de la nación y a todos los que residan sobre el territorio nacional; y la soberanía exterior, o el derecho de representar a la nación y de personificarla en sus relaciones con los otros estados. El Estado, persona moral, es la personificación jurídica de la nación, cuyo atributo fundamental es la soberanía. Esta es poder de mando, voluntad de la nación y, en consecuencia, la soberanía es:

- 1o. Un poder de querer;
- 2o. un poder de dominación supremo;
- 3o. un poder de dominación independiente y autónomo.

Leon Duguit resume así esta doctrina: "La nación no se distingue del Estado, que es la nación organizada establecida en un territorio fijo y la soberanía es la voluntad del Estado-Nación. La soberanía es para el Estado-persona lo que es la voluntad para el individuo-persona."

Para los juristas franceses, la soberanía posee cuatro notas características:

- a) La soberanía es *una*, o sea, sobre un mismo territorio no puede existir más que una soberanía, una misma persona no puede, al mismo tiempo, estar sometida a más de una soberanía;
- b) la soberanía es *indivisible*, o sea, el poder del Gobierno pertenece exclusivamente al Estado, nadie puede reclamar con éxito una parcela de la soberanía estatal más que el Estado mismo;

c) la soberanía es *inalienable*, pues es la personalidad de la nación en cuanto está dotada de una voluntad de dominación, y una personalidad no puede enajenarse;

d) la soberanía, por iguales razones, es *imprescriptible*, quien la usurpe jamás será legitimado, aún cuando el periodo de usurpación sea muy prolongado.

La concepción jurídica de la soberanía posee numerosos exponentes de diversas escuelas. Entre los alemanes sobresalen Jellinek, su teoría de la autolimitación del Estado y de los estados no soberanos (lo cual permite la existencia teórica de estados federales) y la escuela de Viena, encabezada por Kelsen, con su teoría pura del Derecho y el reconocimiento a la primacía del derecho de gentes, o derecho internacional, sobre los órdenes jurídicos estatales, de manera que, en la discusión sobre cuál es el orden jurídico supremo, pueden darse dos hipótesis:

1a. *La soberanía del Estado no acepta la primacía del orden internacional*, ya sea que se entienda éste como un derecho natural de gentes, ya que se derive de acuerdos o tratados entre estados soberanos, pues en ambos casos la validez de este Derecho deriva de que el orden jurídico estatal los reconozca como fuente de derecho; o

2a. *el orden jurídico de la comunidad internacional atribuye la soberanía al ordenamiento supraestatal*. Para Kelsen la eliminación teórica del dogma de la soberanía estatal, "de ese instrumento capital de la ideología imperialista contra el Derecho de Gentes", es uno de los resultados más significativos de la Teoría Pura del Derecho (*Die theoretische Aufloesung des Souveranitätsdogmas, dieses Hauptinstrumentes der imperialistischen gegen das Voelkerrecht gerichteten Ideologie ist eine der wesentlichsten Ergebnisse der Reinen Rechtslehre* en su obra *Reine Rechtslehre*, 1934).

Como puede advertirse, en materia de soberanía Kelsen plantea el primado del Derecho Internacional Público sobre el Derecho Constitucional, concepción que renuevan Kuntz y Verdross al afirmar lo siguiente: Kuntz: "La soberanía de los estados no es más que la competencia otorgada a estos estados por el Derecho de Gentes positivo"; y, Verdross: "La soberanía del Estado no es en modo alguno el poder supremo, y sí la expresión de la competencia conferida directamente por el Derecho de Gentes."

Kelsen (1972, pp. 142 y 55) resuelve magistralmente el problema de la *soberanía interior y exterior* al desarrollar un "concepto jurídico material de la soberanía", conforme al cual el catálogo de los derechos de soberanía en el interior "equivale a presentar como derechos subjetivos todas las competencias materiales que tiene el Estado dentro del ámbito territorial que le garantiza el Derecho internacional"; dicho de modo más preciso, se trata de "un derecho a la creación del Derecho", incluyente de las facultades de dictar leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, sentencias jurídicas, etc., aunque todo este listado no es sino "una descripción exhaustiva del contenido posible del orden jurídico de cada Estado. Igualmente vano -según Kelsen- es el intento de hacer el conteo de los "derechos de soberanía en el exterior" o derechos de independencia, si bien resulta útil enumerarlos: derecho a mantener relaciones con los demás estados y nombrar, para ello, representantes y plenipotenciarios; el de comerciar libremente, el de embajada, el de declarar y hacer la guerra, el de negociar tratados; el de igualdad jurídica; el de respeto; el derecho a la integridad territorial; el de excluir, dentro del propio territorio, toda acción política de otro Estado (como sería la pretensión de obligar mediante leyes represivas a inhibir a los gobiernos y a los gobernados de otros países a realizar ciertas actividades, tal como la pretende la Ley Helms-Burton del Congreso estadounidense respecto a la posibilidad de comerciar con Cuba); el derecho del Estado a no ser enjuiciado ante tribunales extraños; a que sus representantes diplomáticos estén exentos del poder del Estado receptor (extraterritorialidad); a proteger a sus gobernados residentes en países extranjeros, sin menoscabo de la llamada "Cláusula Calvo". Sin embargo, para Kelsen (p. 144) todo lo anterior "no es otra cosa que el Derecho objetivo internacional". Un poco más: hay que partir del supuesto

...de que las normas conocidas con el nombre del Derecho internacional constituyen un orden jurídico totalitario superior a los "Estados", que delimita a los respectivos ámbitos de validez, que a todos coordina y a todos comprende como órdenes parciales. Pero esto significa que, en tal supuesto, ningún Estado es soberano, puesto que todos se hallan sometidos en la misma medida al orden de la comunidad jurídica internacional, en la cual recae toda la soberanía (p. 162).

Entre los angloamericanos, Austin y con él Dicey (1915), MacIver (1932) y otros, vuelven a la concepción absolutista cercana a la doctrina de Hobbes. En el criterio de Austin, la soberanía es el poder absoluto de crear el Derecho positivo. Así, la ley es válida no porque sea justa o eficaz, sino porque deriva del órgano competente, que es el Estado, y el único límite a tal poder soberano es el que proviene de él mismo, que obedece voluntariamente a la ley creada. Dicey distingue entre soberanía jurídica y soberanía política, aunque confunde la soberanía del Estado con la soberanía del órgano. Este tratadista afirma que el rey, en el parlamento inglés, es el *soberano legal*, pero el *electorado es el soberano político*.

4. *La concepción decisionista de la soberanía.* A la doctrina *decisionista* pertenecen Kunz (1930), Wolzendorff (1916), Carl Schmitt (1981) y Herman Heller.

La soberanía -dice Heller- es un poder de decisión en última instancia, poder que decide en última instancia en los casos jurídicamente normales y en los casos de excepción. El Estado, como poder soberano, decide constitucional y legalmente las situaciones normales, aunque eventualmente puede decidir en las situaciones excepcionales, inclusive contra la ley (*contra legem*).

Carl Schmitt hizo famosa la definición de la política como la relación amigo-enemigo, concluyendo que la soberanía es el poder, para la unidad política, de determinar, por una decisión unitaria, el amigo y el enemigo, y de combatir al enemigo por la guerra. En su esencia -dice Schmitt- la soberanía es el poder de tomar decisiones políticas respecto de situaciones absolutamente excepcionales o anormales no previstas por el Derecho. Soberano es quien decide sobre el estado de excepción; es el poder suspender el conjunto del ordenamiento jurídico. La soberanía para Schmitt se define jurídicamente no como el monopolio de la coacción y de la dominación, sino como el monopolio de la decisión: *la autoridad estatal demuestra que para crear derecho, no es preciso tener derecho*. En consecuencia, la soberanía es una decisión absoluta (en el sentido de Hobbes y Bodino), pura, que no necesita legitimarse o justificarse por el derecho, y que es creada desde la nada, lo cual coloca a este autor -igual que a Heller- en la antesala del nacional-socialismo germánico.

5. *La concepción negativista de la soberanía*, es una reacción contra el endiosamiento del Estado y el entronizamiento de los nacionalismos. Las concepciones jurídicas colocan al Estado en la cúspide de la organización social; el Estado-Nación es una sociedad diferente a todas las demás, porque es la única sociedad que posee soberanía. Así, el poder del Estado es un poder esencialmente distinto a los demás poderes y de allí que la soberanía haya contribuido a la socialización del Estado. "La soberanía del Estado -según Duverger- traduce, en el plano teórico y jurídico, el hecho de su supremacía material." Esta supremacía del Estado-Nación, sin embargo, se bate en retirada ante el desarrollo de solidaridades internacionales, "que tienden a hacer pasar de la era de los estados a la era de las federaciones. En cierta manera, el estado se desvaloriza" (Duverger, 1970).

La desacralización del Estado nacional soberano no es un hecho reciente: desde 1927 Nicolás Politis (*Les nouvelles tendances du Droit International*) advertía sobre las nociones peligrosas y nocivas para las relaciones pacíficas entre los estados, entre las cuales señalaba a la soberanía, obstáculo para la vigencia obligatoria del Derecho de Gentes. Politis afirmaba, en razón de lo anterior, que la idea de la soberanía estaba ya virtualmente abolida, después de casi cuatro siglos de haber brillado con luz resplandeciente.

El exponente más conspicuo de la concepción negativista de la soberanía es, sin embargo, el maestro de Burdeos Leon Duguit, cuyo positivismo jurídico está fundado en las doctrinas de Kant y Rousseau. Duguit combate la idea de Durkheim de una "conciencia colectiva" irreductible a las conciencias individuales y afirma la existencia de la ley de la solidaridad o de la interdependencia social, de la que derivan las normas sociales. La regla moral o económica se vuelve jurídica si los hombres la consideran esencial al mantenimiento de la solidaridad social y comparten la conciencia de que es justo sancionar esta regla. La regla jurídica, en consecuencia, resulta de los sentimientos de sociabilidad y justicia, como hechos socio-psicológicos que existen en las conciencias individuales. La norma jurídica, diferente, a la norma técnica, se forma espontáneamente en el grupo social -afirma Duguit y se impone a todos indistintamente, gobernantes y gobernados. Si esto es así, el fundamento y la validez de la obediencia a las reglas jurídicas normativas no se encuentran en el Estado, en la soberanía como fuente suprema de decisión y creación del derecho, sino en los propios hechos socio-psicológicos de sociabilidad y justicia, que se sobreponen también a los agentes estatales. Al negar "el hecho" del Estado soberano y de la propia soberanía, Duguit (1923) considera que la expresión: "La soberanía reside esencialmente en la nación", es una afirmación gratuita, no susceptible de verificación experimental. Como Duguit niega que haya una voluntad nacional diferente de las voluntades individuales, concluye que tampoco existe "conciencia nacional". Si no hay una voluntad nacional, no hay una soberanía nacional; ésta es un mito.

Y si no hay soberanía nacional, no hay igualmente soberanía estatal. Por lo tanto, el decano de Burdeos niega la diferencia entre poder público y soberanía, entendida ésta como una cierta peculiaridad o manifestación del poder público: "Soberanía, poder público, autoridad política, poder de dominación, son conceptos que se identifican". Para este tratadista, hay normas de Derecho anteriores y superiores al Estado, que las constituciones no pueden sino reconocer, como el catálogo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, normalmente incluido en el preámbulo de las modernas leyes fundamentales de los estados, lo cual confirma la inexistencia de un derecho estatal soberano y supremo.

6. *La concepción pluralista de la soberanía* es otra corriente del pensamiento político, estructurado en los comienzos del siglo XX y vinculada con los movimientos sociales del sindicalismo y el corporativismo. El francés Marcel de la Bigne de Villeneuve afirma que la soberanía es una cualidad absoluta del poder estatal, pero no arbitraria, sino sometida a las reglas del Derecho y limitada por los fines de la colectividad y grupos existentes en la comunidad estatal y por la competencia de los Estados extranjeros.

A dichas asociaciones intraestatales, según de la Bigne, se les atribuye el carácter de la soberanía y en ellos incluye a la Iglesia, la familia, los agrupamientos profesionales, las comunidades territoriales naturales, como los municipios, distritos regionales, provincias y hasta la persona individual, que posee una libertad y una autoridad "de la que no se le puede despojar". Todos estos grupos son detentadores de soberanía, según esta curiosa y radical concepción, por lo que las atribuciones soberanas del Estado se ejercen solamente en el dominio político jurídico general.

A partir de esta tesis y merced a la consolidación del corporativismo y la extensión de los derechos sociales, se llegó a hablar de la soberanía económica de los sindicatos y a afirmar el carácter soberano de las corporaciones, en virtud de que ellas mismas constituyen la fuente propia de creación de su ordenamiento jurídico.

7. Situación actual de la Soberanía.

En este fin del siglo XX, en su última década, nadie afirma que la soberanía sea absoluta o que los estados nacionales carezcan de limitaciones a su poder por la vía del derecho interno y del derecho internacional. El desarrollo tecnológico y de las comunicaciones han contribuido a acercar a los pueblos en una gran comunidad, pero no han podido sin embargo erradicar los nacionalismos

exacerbados y a veces xenofóbicos. Los movimientos migratorios, que diluyen o burlan fronteras, ponen en crisis la idea de una soberanía como "poder irresistible", además de que el internacionalismo recobra nuevos bríos por la vía de la globalización y la eliminación de los bloques ideológicos.

Las guerras de nuestro tiempo ya no se hacen en nombre de las naciones o para defender fronteras. La capacidad destructiva de las armas convencionales y la penetración económica de los grandes capitales, hacen innecesarias las conquistas y las invasiones. Terminó la era de las conquistas y las invasiones; concluyó la etapa de los imperios territoriales; se ha consolidado la idea dominante de la paz universal y los derechos humanos; avasalla el propósito de la Unión internacional; seduce el sueño de la globalidad y la libertad mundial de los mercados. Para todo esto, la soberanía se antoja obsoleta, estorba a las pretensiones de universalidad. Los conflictos del futuro -profetiza Huntington- no serán entre naciones, sino entre civilizaciones.

No obstante, la soberanía circula en el organismo de las naciones como un anticuerpo protector contra las agresiones exógenas. Es un mecanismo latente para defenderse de asechanzas; es un escudo protector en el que se refugian los países débiles cuando sienten necesidad de reclamar autonomía o aminorar dependencia económica, cultural, tecnológica y política.

Pero ninguna nación del planeta, grande o pequeña, rica o pobre, deja de manifestar su enérgica demanda de respeto a la soberanía cuando ve afectados sus intereses. Así, la soberanía territorial resurge como exigencia de Argentina frente a Inglaterra por las Malvinas, y viceversa; Perú y Ecuador escenifican una guerra inconclusa por posesiones territoriales fronterizas; Rusia y Chechenia se combaten ferozmente en razón del separatismo de esta última, que reclama independencia y soberanía; el Tratado de Maastricht confirma la voluntad de la Unión Europea de globalizar economía, política y aún moneda, pero el precio de la integración, afirman en son de queja ciudadanos de diversos países de la región, es la pérdida de una buena parte de la soberanía, "en aras de la creación de un poder político supranacional y de la unificación económica". Como observador acucioso desde la atalaya diplomática, Mario Moya Palencia dice al respecto: "Las rigideces económicas, tan contrarias a la solidaridad y a la justicia social, hacen ver a todos que las convergencias forzadas, regionalistas o globalizadoras, traducen una pérdida o cesión de soberanía que los pueblos repudian porque quieren sentirse dueños de su destino."

Defensa de su frontera, defensa de su soberanía, es la legitimación gubernamental de los Estados Unidos para tomar medidas gubernamentales severas y agresivas contra los trabajadores migratorios indocumentados. Para ganar popularidad, hay un torneo electoral de persecución y xenofobia antimexicana, que hace batirse al presidente Clinton, en busca de su reelección, con un bufón siniestro y peligroso que propone bardear toda la frontera sur y construir una especie de muralla China en el Norte, todo con base en la "defensa de intereses nacionales soberanos".

Diversos gobiernos de la región, por su parte, sienten profundamente lesionada su dignidad de países independientes y de naciones soberanas, por la atrevida pretensión del Gobierno estadounidense de extenderles o no un certificado de "buena conducta" en materia de combate al narcotráfico y aplicarles, en su caso, sanciones correctivas, al mismo tiempo que Cuba derriba dos avionetas de matrícula americana, porque sobrevolaban ilegalmente su espacio aéreo y burlaban su soberanía, y de manera simultánea el Congreso de los Estados Unidos aprueba ominosamente la Ley Helms-Burton que determina sanciones a países y particulares de toda nacionalidad que comercien con Cuba.

El fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, la recomposición de los países del Este europeo, la desaparición del socialismo real, la desintegración de la Unión Soviética, hechos que han sacudido a Europa y al resto del mundo, están provocando transformaciones y reacomodos que repercuten en los cinco continentes y que no concluirán en el plazo inmediato. Los nuevos bloques están generando un nuevo orden internacional y, desde luego, nuevas hegemonías y

nuevas soberanías, pero se trata de un proceso inacabado y por ello ininteligible en términos históricos y sociológicos. En esto nos da la razón Henry Kissinger (1995), quien advierte:

El sistema internacional del siglo XXI quedará señalado por una aparente contradicción: por una parte, fragmentación; por la otra, creciente globalización. En el nivel de las relaciones entre estados, el nuevo orden se parecerá más al sistema de estados europeos de los siglos XVIII y XIX que a las rígidas pautas de la Guerra Fría. Contendrá al menos sus grandes potencias los Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia y probablemente la India, así como toda una pléyade de países de mediano tamaño y más pequeños. Al mismo tiempo, las relaciones internacionales se han vuelto por vez primera auténticamente globales. Las comunicaciones son instantáneas; la economía mundial opera de manera simultánea en todos los continentes. Ha aflorado todo un conjunto de problemas a los que sólo se puede hacer frente en escala universal, como la proliferación nuclear, los problemas ambientales, la explosión demográfica la interdependencia económica.

La apreciación de Kissinger es sin duda acertada y se funda en hechos empíricamente demostrables. Esto permite inferir que, por cuestiones de solidaridad humana, el orden jurídico internacional tenderá a prevalecer por encima de los órdenes estatales; que la globalización dará paso a las *hegemonías* de las potencias, en zonas de influencia con un número mayor o menor de países, y que estos últimos serán los defensores a ultranza de la soberanía nacional de sus estados.

La soberanía nacional de los estados subsiste como ideología y como institución jurídica, pero su eficacia es más que nada el producto de un reconocimiento universal al derecho de los pueblos a crear sus estados y gobernarse a sí mismos. En el pasado, la soberanía llegaba hasta el alcance espacial de una bala de cañón. Hoy, se reconoce a la soberanía como un hecho sociológico que es fundamento de la convención ética universal de respeto moral a los pueblos y a su autodeterminación. La base moral del Derecho Internacional de igualdad jurídica de los estados, que es una forma de expresar la soberanía, es hoy más poderosa que cualquier arma destructiva, lo cual explica que instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dominado por la hegemonía de los miembros permanentes, logre menos legitimidad que el más leve reclamo de respeto a su soberanía del país más débil del planeta.

Sin embargo, el mundo se encuentra en plena transformación y hay incertidumbre sobre la suerte que correrán las instituciones tradicionales, entre ellas la soberanía. El propio Kissinger (*op. cit.*), lo explica claramente:

Europa, única región del mundo moderno que ha impuesto un sistema multiestatal, inventó los conceptos de nación-Estado, soberanía y equilibrio de poder. Estas ideas dominaron los asuntos internacionales durante casi tres siglos. Pero ninguno de los antiguos practicantes europeos de la *raison d'état* es hoy lo bastante fuerte para desempeñar un papel principal en el naciente orden internacional. Están tratando de compensar esta relativa debilidad creando una Europa unificada, esfuerzo que absorbe gran parte de sus energías. Pero aunque lo logran, no tendrían a mano lineamientos automáticos para dirigir una Europa unificada en el escenario global, ya que nunca antes existió tal entidad política (p. 18).

Un hecho adicional de nuestro tiempo, que no puede pasarse desapercibido, es que hay un resurgimiento del ímpetu democrático de los pueblos y que los viejos autoritarismos están siendo sustituidos por las modernas democracias parlamentarias y representativas. Existe, de hecho, la recuperación de la antigua idea de la soberanía popular, con base en el reconocimiento de que, sin ser perfecta, la democracia es el menos malo de los tipos de gobierno. Aún los autoritarismos populista y el Estado Benefactor, han perdido vigencia en beneficio de las instituciones originarias de la democracia liberal, lo cual explica una revaloración de las formas semidirectas como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *consulta popular*, así como la revisión de los sistemas electorales y el funcionamiento de la división de poderes.

En América Latina es tema de actualidad la reforma del Estado y en especial el atemperamiento del presidencialismo, para favorecer la vida de los partidos, la descentralización política y el equilibrio de las relaciones entre los poderes, todo ello en el marco de la primacía de la sociedad civil frente al Poder Público, forma hiperbólico de exaltar el principio de la soberanía del pueblo como la autoridad suprema del Estado.

III. México ha sido particularmente celoso de su soberanía nacional, porque su historia está plagada de invasiones e intervenciones extranjeras. El Imperio de Iturbide fue eliminado por la soberanía republicana. La guerra con Texas y la invasión americana de 1847, lesionó la soberanía territorial del país de manera definitiva y grave. El imperio de Maximiliano de Habsburgo, impuesto por Napoleón III, fue expulsado a golpes de soberanía, gracias a la tesonera y patriótica acción de Benito Juárez. La intervención norteamericana de 1914, obligó a dolorosas negociaciones diplomáticas con el coloso del Norte. Cárdenas y su política nacionalista, recuperaron para la nación mexicana la soberanía petrolera. En el campo de la política internacional, la Doctrina Estrada rechaza la legitimidad de la práctica del reconocimiento de estados y de gobiernos, promoviendo el pleno respeto a la soberanía de las naciones, y aún la Constitución de 1917 recoge como parte de los principios que rigen su política exterior la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, los artículos 39, 40 y 41, de la Carta Magna mexicana de 1917, recogen el carácter popular de la soberanía, el criterio pluralista de un Estado federal soberano en lo nacional y compuesto por entidades federativas también soberanas, así como el carácter democrático del ejercicio soberano del Poder Público. El artículo 39 constitucional establece:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La creencia popular en esta decisión fundamental, explica recientes y frecuentes reformas constitucionales en materia electoral, en materia federalista, en materia de partidos, en materia de equilibrio de poderes, en fin, en materia de reforma del Estado, a fin de darle sustento a un principio como el de la soberanía que es, en palabras de Laband, una abstracción que traduce las más concretas realidades.

Para México, cuyas líneas divisorias con el país del Norte constituyen en realidad una frontera entre dos civilizaciones, la defensa de la nacionalidad y del nacionalismo, es una cuestión de vida o muerte que tiñe a la soberanía de un tinte emocional y contradictorio entre la defensa popular de lo propio y la entrega de la élite en manos del mercado y los estilos de vida americanos. En un reciente ensayo, Federico Reyes Heróles (México, 1995), se refiere a las dimensiones *conceptual*, *discursiva* (políticamente hablando), *analítica* (histórica, económica, comercial y ecológica) y *emocional* de la soberanía y las correlaciones con el fenómeno mexicano y la interdependencia creciente entre Estados Unidos, Canadá y México, en el que afirma, dependiendo de los resultados de una Encuesta Mundial de valores, de la Universidad de Michigan, lo siguiente:

...los mexicanos resultan cuatro puntos porcentuales menos orgullosos que su contraparte canadiense y diecinueve menos que la estadounidense. Pareciera, entonces, que los mexicanos son más bien ritualistas; en todo caso, festivos, pero no necesariamente muy nacionalistas en el fondo. Nacionalismo y soberanía son, en algún sentido, dos caras de la misma moneda.. De nuevo, valores ciudadanos y nivel educativo van de la mano. De ser así las cosas, no puede esperarse, ante los cambios en las relaciones de los tres países, una respuesta homogénea y en bloque.

Puede decirse que México, al igual que el resto de Latinoamérica, es un país muy expuesto a las presiones hegemónicas y por lo mismo a los ejercicios jurídicos y a las respuestas emocionales en defensa de su soberanía. A este respecto el propio Reyes Heróles afirma:

Muy probablemente la historia nacional que se plasma en los libros que estudian esos millones de mexicanos sean todavía un decálogo que remita a la concepción de soberanía de Bodino y pase por la formación del Estado mexicano como arranque, acto fundacional y voluntarista logrado por los padres de la patria. Hoy probablemente en esos textos el maniqueísmo todavía reine y se presente a la conquista española como una acción encabezada por malvados que llegaron a extraer riqueza sin importarles mucho más, sin explicar la contraparte, y de allí se brinque a las decenas de invasiones de Estados Unidos a México registradas en la historia patria, y a las presiones diplomáticas ejercidas sobre los revolucionarios y los insaciables intereses del mundo, pero en particular de Estados Unidos, alrededor del petróleo mexicano y del Istmo de Tehuantepec. En ese sentido, la historia nacional no será muy distinta a la de cualquier otro país. Villanos y héroes reciben sus papeles de acuerdo con esa intención absolutista, basada en la soberanía que sólo contempla los intereses propios.

Un hecho es definitivo: la soberanía está cuestionada en todas partes, pero en todas partes se enarbola como una manifestación de autarquía, defensa nacionalista, temor fundado, vanidad étnica, amenaza xenofóbica, y aún como principio jurídico superior y postulado moral de las relaciones internacionales. La soberanía agresiva e irresistible parece haberle dado paso a la soberanía defensiva y definitorio de identidades. En el plano nacional la soberanía resalta que los estados son soberanos en la medida en que lo son sus pueblos, por lo que se rechaza cualquier concepción que singularice la soberanía de las clases sociales, de las élites, de las pandillas (la narcosoberanía) o de los partidos. Como lo afirma Mario de la Cueva (1986), aceptamos como verdadera y razonable "la tesis que afirma que en el *Contrato Social*, Rousseau arrebató la idea de la soberanía a los reyes y la entregó a su verdadero titular, que es el pueblo" (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

ARNÁIZ, Aurora, *Soberanía y potestad*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, 3a. ed.

BOBBIO, Norberto y M. Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace-Grijalvo, México, Barcelona, Buenos Aires, 1985.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1986, 3a. ed.

DICEY, A., *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, Londres, 1915, 8a. ed.

DUGUIT, Leon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1923.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

FERREIRA, Pinto, *Teoría General del Estado*, José Konfino (ed.), Río de Janeiro, 1957, 2a. ed. t. I.

FUR, Louis Le, 'La souveraineté et le Droit', en *Revue de Droit Public*, 1908.

_____, *État Fédéral et Confederation d'États*, París, 1896.

HELLER, H., *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva, Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 2a. ed.

HELLER, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

JELLINEK, Jorge, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

KELSEN, Hans, *Reine Rechtslehre, Einleitung in Die Rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig und Wien, 1934.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Nacional, México, 1972.

KISSINGER, Henry, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

KUNZ, J.L., "La Primauté du Droit des Gens", en *Revue de Droit International et de Legislation Comparée*, 1930.

MAYER, J.P., *Trayectoria del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México.

MCIVER, R.M., *The Modern State*, Oxford University, Humphrey Milford, Reprinted 1932, Londres, 1926, 1a. ed.

REYES HEROLES, Federico, *Sondear a México*, Océano, México, 1995.

ROUSSEAU, J.J., *El Contrato Social*, Aguilar, Madrid, 1981.

SCHMNT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Nacional, México, 1981.

VERDROSS, A., *Die Souveränität der Staaten und das Völkerrecht, Die Friedenwart*, zz, Jhg., 1920.

soberanía parlamentaria

I. Vid. Supra, soberanía y sistema de gobierno parlamentario.

II. La concepción democrática de la soberanía, de acuerdo con las ideas originarias de Rousseau, equipara a la soberanía con la voluntad general y a ésta con la ley. Según el ginebrino, la ley es la expresión de la voluntad general, porque su contenido coincide con el de la voluntad de todos y cada uno: la decisión de ser libres e iguales. En consecuencia, el órgano a quien se le encarga la elaboración de la ley debe estar investido de la naturaleza intrínseca de ésta, es decir, ser depositario de la voluntad general y por lo mismo ser un órgano soberano. Tocqueville (1963, p. 125) dice a este propósito: "se puede, propiamente hablando, definir la soberanía como el derecho de hacer las leyes".

De estas inferencias se concluye que el parlamento, como asamblea legislativa, es el depositario de la soberanía y es por ello soberano, porque mediante la ley reconoce los derechos y libertades de todos, garantiza la igualdad formal de todos y obliga a todos a la obediencia. Esta idea de la *soberanía parlamentaria* sirve para distinguir entre soberanía *del* Estado y soberanía *en* el Estado. En el primer caso, sólo el pueblo es el titular del poder supremo; o sea, de la soberanía, que por su propia naturaleza es indelegable. El parlamento, por estar investido del poder para hacer la ley, y por lo mismo detentar la voluntad general, ejerce la soberanía en nombre del pueblo, a quien representa, por lo que es el órgano que tiene el carácter de soberano *en* el Estado.

La *soberanía parlamentaria* puede referirse también a un ejercicio de la soberanía sin el pueblo, si el concepto de parlamento se deriva de las doctrinas representativas de John Locke, quien "negó el derecho del pueblo a participar en el gobierno". Para Locke, "el fin mayor y principal de la unión social, es la preservación de las propiedades...", de lo que Mario de la Cueva (1986) infiere que el politólogo inglés "aun sin decirlo en forma descarada", justifica y propone que "quien no posee nada que preservar, no tiene por qué participar en el gobierno". Un siglo más tarde, Blakstone, siguiendo a Locke,

... puso de relieve que el parlamento del siglo XVII, era la *representación de la pobreza y de las clases poseedoras de la riqueza*, pues la *cámara alta* se integraba con *los lores espirituales...*, en tanto la *cámara baja* o *cámara de los comunes* se componía de *los diputados de condado*, elegidos por los propietarios de tierras de los mismos condados y por los *burgueses y ciudadanos* designados por los comerciantes de los burgos y de las ciudades (DE LA CUEVA, 1986, p. 78).

Un parlamento integrado conforme al modelo inglés del siglo XVII, y de acuerdo con las afirmaciones de Locke, carece de representatividad democrática, además de que, en aquellas condiciones, compartía la soberanía del Estado con el rey, todavía monarca poderoso. No será sino a partir del siglo XVIII, acompañado por la idea constitucional de la división de poderes desarrollada por Montesquieu, cuando se empieza a conformar un parlamento representativo del pueblo e investido de verdaderos poderes soberanos. A este respecto, Manzella (1987, pp. 11-12) obtiene de la definición constitucional italiana, de que "la soberanía pertenece al pueblo, que la ejercita en las formas y límites establecidos por la Constitución", las conclusiones siguientes:

- a) Ni el parlamento, ni los partidos pueden considerarse titulares del poder supremo estatal: el único titular es el pueblo;
- b) al pueblo no le corresponde la soberanía, pero le pertenece su permanente y efectivo ejercicio;
- c) los poderes instrumentales de las decisiones populares;
- d) finalmente, el concepto unitario de soberanía popular implica que las varias formas en que se ejercita estén ligadas, por diversas que sean, por vínculos funcionales y por limitaciones recíprocas.

No obstante lo anterior, los parlamentos del siglo XX, integrados por representantes elegidos por sufragio universal, directo y secreto, en elecciones periódicas y competitivas, son los verdaderos órganos soberanos *en el* Estado, aunque a menudo corran el peligro de verse expropiados por los partidos políticos y por las representaciones corporativas que juegan en su seno.

La *soberanía parlamentaria* implica la adopción de la doctrina de Juan Jacobo Rousseau de la representación fraccionada, es decir, aquel tipo de representación en la que cada ciudadano posee una parte alícuota de la soberanía, por lo que "ningún individuo puede ser despojado del derecho de voto por nada". Implica igualmente que *todos* los diputados representan a *toda* la nación y que ningún diputado en lo individual puede arrogarse tal representación. El espíritu de los parlamentos asegura la generalidad de la ley, por lo que la soberanía parlamentaria se ejerce, más que en cualquier otra función, en la que desarrolla el proceso legislativo y la formación de las leyes. Este acto es más plenamente soberano que los de iniciativa y de promulgación y publicación ejercido por los ejecutivos, pues en estos casos los gobiernos no son sino auxiliares del soberano, el cual puede elaborar las leyes aún sin la iniciativa gubernamental, quedando la promulgación y publicación no como derecho, prerrogativa o función del Ejecutivo, sino como obligación constitucional indeclinable de quien debe hacerlas cumplir.

Por lo que respecta a la capacidad de los tribunales para declarar constitucional o no una ley del parlamento, se trata de una función *técnica* y no *política* que carece de trascendencia soberana. La protección judicial de la constitucionalidad de las leyes es una nota del Estado de derecho (BISCARETTI DI RUFFIA, 1965) y no un atributo soberano de los jueces, cuya misión declarativa debe ajustarse a reglas técnicas de interpretación que no aceptan opciones en términos de libertad para decidir, como sí las admiten los actos de legislación. Santaolalla (1990) parece agrupar en dos apartados el carácter soberano del parlamento. Por una parte, el parlamento goza de *autonomía reglamentaria*, de *autonomía de gobierno interno*, de *autonomía financiera* y de *autonomía presupuestaria* y de *autonomía organizativa* y *administrativa*. En segundo término, desde el punto de vista funcional y sustantivo,

...los actos de las cámaras de ejercicio de sus funciones constitucionales están en principio exentos de todo control externo, y sólo admiten el aplicado en el fuero interno de cada una de ellas. Su autonomía institucional se traduce en que su único control jurídico sea un autocontrol (p. 73), además de que, si se trata del ejercicio de las funciones supremas (legislativa, presupuestaria y controladora del Gobierno, entre otras), no sometidas a la ley

con excepción de la constitucional, el control que pudiere ejercerse sobre el parlamento sería un control político, de oportunidad, punto en el que sería inexplicable que instituciones sin legitimidad democrática se alzasen sobre las cámaras para fiscalizar su comportamiento.

¿Puede hablarse, sin embargo, de Poder Ejecutivo soberano, o de soberanía gubernamental en el mismo sentido que la soberanía parlamentaria?. ¿Qué implica en un régimen parlamentario que el gobierno o el Jefe del Estado pueda disolver al parlamento? ¿Está, entonces, el Ejecutivo, por encima del parlamento soberano?. Si el Jefe del Estado en un régimen presidencial es a la vez Jefe de Gobierno y es elegido igualmente por sufragio universal de todos los ciudadanos, ¿encarna también la representación nacional y es igualmente soberano que *todo* el parlamento?

En un régimen parlamentario la respuesta a estos planteamientos es más o menos sencilla desde el punto de vista teórico. En el parlamentarismo clásico el gobierno se integra con la mayoría parlamentaria o con la coalición partidaria que más o menos garantice la estabilidad política de la nación. Al elegir al parlamento, el pueblo elige indirectamente a su gobierno, de manera que el parlamento y Gobierno están investidos del mismo poder soberano que se otorgó por el pueblo en una sola y misma elección, aunque ejerzan funciones diferentes. Esto explica que el parlamento tenga facultades para destituir mediante una censura al Gobierno y que éste, en virtud del equilibrio de los poderes que exige su separación, pueda disolver anticipadamente el parlamento. Pero estos procedimientos para dirimir diferencias o resolver inestabilidades y turbulencias políticas entre partidos gobernantes, no constituye un *golpe de Estado* que solucione por la fuerza los conflictos, sino diferendo constitucional debidamente reglamentado, que es resuelto finalmente por el electorado en un acto de soberanía originaria. De esta manera, la práctica constitucional, dio históricamente un cauce institucional y pacífico a reyertas sangrientas que escenificaron en el pasado el parlamento y los reyes ingleses, o una solución del asambleísmo revolucionario proclive al terror, como ocurrió durante la Convención de la Revolución Francesa.

Más difícil es la solución teórica del problema en un régimen presidencial, en el que tanto Asamblea Legislativa (Congreso, cortes, cámaras o parlamento) cuanto presidente de la República son elegidos, a veces en momentos no coincidentes, por el mismo electorado en elecciones democráticas y mediante ejercicio del sufragio universal de los ciudadanos. En este caso, el parlamento es más representativo, en virtud de que se integra por representantes de la pluralidad social. Lo que distingue al órgano legislativo es ese pluralismo que lo convierte en la representación sociológica de la nación, mientras que el Presidente, gobernante universal, ostenta sólo la representación jurídica, sólo el mandato, que le da un poder unitario, por lo que no encarna de igual manera la representación sociológica plural. Es, por así decirlo, menos representativo que el parlamento y en consecuencia menos soberano que el conjunto de los legisladores o representantes populares.

A este respecto Tocqueville (*op. cit.*, pp. 125-126) dice:

El rey, en Francia, constituye realmente una parte del soberano, puesto que las leyes no existen si él rehusa sancionarlos; es, además, el ejecutor de las leyes. "El presidente es igualmente el ejecutor de la ley, pero no concursa realmente a hacerla, puesto que, al rehusar su asentimiento, él no puede impedir que exista." No forma pues, parte del soberano; sólo es su agente.

Tocqueville considera en este punto la diferencia entre el rey de Francia y el Presidente de Estados Unidos, consistente en que el primero participa en la legislatura (está hablando a principios del siglo XIX) nombrando a los miembros de una cámara y a través de una disolución anticipada "de la otra", lo que no puede hacer el presidente, así como en el hecho de que el rey francés tiene iniciativa, mientras el presidente de los Estados Unidos no, llegando a la afirmación de que "el presidente está colocado al lado de la legislatura, como poder inferior e independiente".

Tocqueville advertía, sin embargo, que mientras el poder del rey iba en declive, el poder del presidente iba en ascenso, aún cuando afirmó sin titubeos que "el poder del presidente de los Estados Unidos no se ejerce sino en la esfera de una soberanía restringida, en tanto que el del rey en Francia obra en el círculo de una soberanía completa" (*op. cit.*, p. 127). La diferencia, no obstante, habrá de ser el de la legitimación, pues el poder más completo del rey, más absoluto y perpetuo, cuyo origen es la herencia, jamás podrá alcanzar la legitimidad del poder presidencial, poder legal, poder limitado temporalmente, pero poder originado en la voluntad democrática del voto popular.

En Norteamérica, dice Tocqueville el presidente no puede impedir la formación de las leyes y no podrá sustraerse a la obligación de ejecutarlas. Su concurso leal y sincero es sin duda útil, pero no necesario para la marcha del gobierno. En todo lo esencial que hace, se le somete directa e indirectamente a la legislatura; o, si es enteramente independiente de ella no puede casi nada. Es, pues su utilidad y no su fuerza, la que le permite vivir en oposición con el Poder Legislativo (*op. cit.*, p. 128).

El tema de la *soberanía parlamentaria* debe considerar igualmente el caso del Poder Legislativo bicameral, pues en tal caso la pregunta es a cuál de las dos cámaras corresponde la soberanía parlamentaria. Si como hemos dicho, la soberanía es el derecho de hacer la ley, sin entrar en detalles tenemos que aceptar que ambas cámaras ejercen la soberanía parlamentaria cuando la ley requiere de la aprobación de ambas, tal como sucede en la mayoría de los sistemas de dos cámaras. Sin embargo, hay una disputa por la soberanía cuando el poder de una excluye el de la otra, como en el caso mexicano, en el que la ratificación de los tratados y acuerdos internacionales, así como la aprobación de nombramientos de magistrados, diplomáticos y otros funcionarios corresponde exclusivamente al Senado, mientras que el poder presupuestal y de control sólo pertenece a los diputados. Basta con que la ley deba ser aprobada por ambas cámaras, para afirmar que la soberanía parlamentaria es una atribución del *órgano* y no de una de sus partes. Por lo demás, las facultades exclusivas y excluyentes son parte de la justificación del sistema bicameral, pues sería absurdo que ambas cámaras hicieran exactamente lo mismo, sobre todo en nuestra época, en la que los senados o cámaras altas han dejado de ser "aristocráticas" para pasar a ser democráticas y/o federalistas.

La expresión radical de la afirmación soberana del parlamento, es aquella que postula: "En teoría, el parlamento podría alargar su propia vida y abolir las elecciones generales. La única cosa que no puede hacer es comprometer el futuro o su propia libertad de acción legislativa." Este poder amplísimo que fue comentado por Dicey en su obra clásica *Law of the Constitution* de 1855, es actualmente inadmisibles, sobre todo a la luz de la teoría de la *soberanía popular* adoptada por casi todas las constituciones del orbe, las que colocan por encima de los *poderes constituidos* a los *poderes constituyentes* y dan al pueblo organizado en electorado la función suprema y el derecho inalienable de elegir los cargos públicos por un tiempo determinado, sólo prorrogable por otra elección y excepcionalmente (aunque indeseablemente) por un cambio constitucional.

Las vías institucionales de obtener y ejercer la soberanía son inmodificables por procedimientos parlamentarios, pues la mutación equivaldría a un golpe de Estado. Únicamente la revolución (que se legitima axiológicamente) o el golpe de Estado (que se impone por la fuerza) pueden realizar cambios sustanciales a las decisiones políticas fundamentales contenidas en un texto constitucional. Adicionalmente, un parlamento no está legitimado ni autorizado para violar autoritariamente las normas legales que prescriben su propio funcionamiento, sobre todo si, como en el caso mexicano, dichas reglas forman parte de los preceptos constitucionales. En consecuencia, existen factores históricos, jurídicos, sociológicos y culturales que constriñen la llamada soberanía parlamentaria, y entre ellos están el propio régimen constitucional y el orden jurídico internacional. Internamente, los parlamentos están sujetos a las normas para la formación, interpretación, abrogación y derogación de la ley. Sólo después de abrogada o derogada una norma puede ser reemplazada por otra que sea su contraria.

Todavía en el régimen interno, un parlamento nacional, como en el caso de sistema federal mexicano, no puede legislar invadiendo la soberanía de los estados miembros a menos que ocurra lo que en Gran Bretaña comentó Sir Ivor Jennings, que el parlamento inglés podría prohibir a los franceses que fumarán en las calles de París, "si bien tales actos sólo serían considerados como ley en el Reino Unido" (GEOFFREY MARSHALL, 1991, pp. 694-695). Otro caso en que se pone en entredicho la soberanía parlamentaria es el de los órganos legislativos supranacionales:

La legislación de la Comunidad Europea parece tratar a los cuerpos legislativos de los estados miembros como órganos subordinados, sujetos a un orden legal nuevo y superior y, por lo tanto, ya no soberano. Esa teoría aún no ha sido aceptada por los tribunales británicos en su manera de abordar la legislación comunitaria. Sin embargo, podría serlo a la larga. La doctrina de la soberanía parlamentaria fue un producto de los jueces y su futuro depende de ellos (*idem*, p. 695).

En el caso mexicano, cuyo régimen presidencialista (*véase sistema de gobierno presidencial*) ha mantenido al Poder Legislativo en un lugar secundario y subordinado al presidente de la República, fenómeno que se reproduce en el nivel de los estados de la federación, tiene que hablarse con tiento de *soberanía parlamentaria*, a menos que la entendamos, a finales del siglo XX, como un proceso que empieza. Esto se refleja en el texto constitucional, cuya parte declarativa determina que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, "el cual tiene en todo tiempo el derecho de modificar o alterar la forma de su gobierno", facultad que no pocos asimilan al *derecho a la revolución*, pues nadie cree que un Poder Legislativo (federal y locales, que juntos forman el llamado Constituyente Permanente, encargado de las enmiendas constitucionales) pueda por la vía de la legislación tomar decisiones de tal trascendencia y magnitud.

Es significativo, sin embargo, que pese al monopolio de iniciativa de ley detentado por el Presidente de la República, éste, en la exposición de motivo de sus proyectos, se dirija al Congreso como "esa soberanía", y afirme con humildad que acude a ella para consultar tal o cual decreto de reforma, o tal o cual proyecto de ley, demostrando con ello que algún día podrá ser real, en México, la *soberanía parlamentaria* regulada formalmente en la Constitución y citada a menudo en los discursos (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.

BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1986, 3a. ed.

KELSEN, Hans, *Socialismo y Estado*, precedido de una magnífica Introducción de Roberto Racinaro: "Hans Kelsen y el debate sobre democracia y parlamentarismo en los años veinte y treinta", que pone de relieve los alcances kelsenianos de la producción de la ley y de la no menos trascendente obra *Das Problem des Parlamentarismus*, de 1925, Siglo XXI, México, 1982.

MANZELLA, J. de Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, traducción del propio ILL, México, 1987.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, Aguilar, Madrid, 1981.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, 2a. ed.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

speaker

I. Expresión inglesa que se emplea para referirse al parlamentario que preside la Cámara de los Comunes. Su traducción al español es hablante u orador. El *Speaker* es el principal funcionario de dicha Cámara y es uno de los elementos base de su organización, junto con la Oposición a su Majestad y las comisiones.

II. Al inicio de funciones de cada parlamento, el *Speaker* es elegido por los propios diputados de la Cámara de los Comunes, que a fin de lograr el consenso sobre su nombramiento, el Gobierno consulta previamente con la Oposición, proponiéndole un nombre, para conseguir su apoyo. "Se ha convertido en principio generalmente aceptado en esa Cámara que una vez que se ha elegido presidente para un periodo determinado, éste es reelegido en subsiguientes parlamentos, hasta que decida retirarse o fallezca". Cuando aspira a ser reelegido en elecciones generales se mantiene al margen de polémicas partidistas, presentando su candidatura como el Presidente de los Comunes en procura de reelección.

Las funciones del *Speaker* las podemos clasificar en dos:

a) Es el portavoz del órgano legislativo ante la Corona, la Cámara de los Lores y otras autoridades, y

b) preside los debates de la Cámara y defiende las potestades de los diputados, dentro y fuera del recinto. Con la "Parlament Act de 1911" se le concedió la facultad de estimar que proyectos legislativos son de carácter financiero.

Cabe señalar que el *Speaker* es "un hombre sin partido", al momento de aceptar tal encargo, tiene que caracterizarse por su imparcialidad y control del órgano legislativo; de ahí, su funcionalidad desde 1377, cuando se instaura este cargo, aunque algunos autores señalan que dicha imparcialidad es difícil de lograr por los compromisos políticos de la persona a la que se le confiere la encomienda.

En la Cámara de los Lores, el Lord Presidente (*Lord Chancellor*) es el *Speaker* de éste órgano, pero no tiene las facultades del *Speaker* de la Cámara de los Comunes para dirigir los debates. Su función principal como *Lord Speaker*, es someter la moción a votación cada vez que la Cámara tenga que tomar una decisión. Se nombran varios representantes para que hagan las funciones del Lord Speaker en caso de que el Presidente de los Lores esté ausente.

Si es necesario, los asuntos de orden y procedimiento que surgen, se deciden por la Cámara en su totalidad, frecuentemente bajo la directiva del líder del órgano legislativo que desempeña un papel importante al expresar la opinión de la Cámara.

Cuando el Presidente de los Lores participa en un debate, no lo hace en su calidad de *Speaker* de la Cámara sino como *Gran Dignatario del Estado*; se levanta de su silla (*Woolsack*), da un paso a la izquierda y habla en el lugar señalado por una ley de 1539.

En la India, el Presidente y el Cónsul de los Estados (*Rajya Sabha*) forman parte del parlamento, el que se deposita en la Casa del Pueblo (*Lok Sabha*) que entre sus miembros se elige al *Speaker*, que antes de 1947 era designado por el Presidente.

El *Speaker* es el Presidente de la Casa del Pueblo (*Lok Sabha*), dirige los debates, representa a este cuerpo colegiado, decide cuando proceden preguntas y mociones, de oficio es el Presidente del grupo parlamentario mayoritario y tiene a su cargo decidir cuando un miembro del parlamento puede ser expulsado del órgano, por incurrir en conductas ilícitas (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

Bibliografía

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Tecnos, España, 1983.

LOK SABHA SECRETARIAT, *Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Nueva Delhi, 1991.

suplencia

I. Del latín *supplere*-reemplazar, agregar, completar, llenar hasta arriba (subdebajo+*plere*-llenar).

Alemán, *ergänzen, ersetzen*; francés, *supléer*; italiano y portugués, *suprir*; inglés, *to supplement, to make up for*.

II. Desde el punto de vista parlamentario, la suplencia difiere de las figuras jurídicas de sustitución, interinato o provisionalidad, en razón del carácter previsible del sujeto suplente, previsión que normalmente no ocurre en los sustitutos, interinos y provisionales.

El régimen norteamericano no incluye la figura del senador suplente. En la situación de que quede vacante alguna senaduría, las vacantes dan lugar a nuevos nombramientos. En el artículo uno, sección tercera, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América, se dispone:

Quando ocurran vacantes en la representación de cualquier estado en el Senado, la autoridad ejecutiva de aquél expedirá un decreto en que convocará a elecciones con el objeto de cubrir dichas vacantes, en la inteligencia de que la Legislatura de cualquier Estado puede autorizar a su Ejecutivo a hacer un nombramiento provisional hasta que las vacantes se cubran mediante elecciones populares en la forma que disponga la Legislatura.

En cuanto a las ausencias de los representantes (diputados), el artículo uno, segunda sección, párrafo cuarto, señala que el procedimiento para ocupar las vacantes será el mismo determinado en el caso del Senado, sin mencionar qué sucederá durante el tiempo comprendido entre la convocatoria a elecciones y la ocupación del puesto, lo que hace suponer que la demarcación respectiva quedará sin representante en la Cámara baja hasta que se lleve a cabo la nueva elección.

El artículo 25 de la Constitución de Francia, segundo párrafo, establece que será una ley orgánica la que "fijará las condiciones en que se elegirán a las personas llamadas a llenar las vacantes de diputados y senadores hasta la renovación parcial o total de la Asamblea a que pertenecían los interesados".

En Argentina, cuando una plaza de legislador quede vacante por muerte, renuncia u otra causa, el gobierno del Estado al que corresponda el representante procederá inmediatamente a convocar a la elección de un sustituto.

La Constitución chilena advierte la suplencia de diputados y senadores en su artículo 47, al determinar que las vacantes, tanto de diputados como de senadores elegidos mediante votación directa, se llenarán mediante elección que realizará la Cámara a la que corresponda, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

La premisa fundamental por la cual algunos parlamentos no están de acuerdo en que se elija a un suplente contemporáneamente con el propietario, consiste en la posibilidad de que a partir del momento de la elección y hasta que el representante tome posesión de su cargo, las simpatías ciudadanas podrían haber cambiado, y en ese periodo se identifiquen con las ideas de otra persona, o bien, de otro partido, diferente al que se postuló a propietario y suplente.

Los cuerpos legislativos que adoptan la institución de la suplencia ven en ella dos ventajas fundamentales: En primer término, pretenden no privar de voz y voto a los ciudadanos de la demarcación territorial que eligió al representante que por alguna razón ya no ejerce el cargo, evitando así que el escaño permanezca vacío en tanto se elige nuevo representante. Otra razón, se fundamenta en evitar las elecciones extraordinarias, las cuales conllevan a ebulliciones políticas, al agotamiento del electorado y de los propios partidos, así como a erogaciones económicas excesivas.

La práctica mexicana determina que los suplentes sólo pueden acceder al escaño o curul cuando son llamados por la respectiva Cámara, o sea, que la suplencia no implica un derecho de representación *ipso jure* ante la falta o ausencia del propietario, lo cual supone un reconocimiento de la supremacía soberana del órgano representativo sobre el cuerpo electoral. Igual regla se observa cuando el diputado o senador goza de licencia para ocupar algún cargo administrativo o de carácter electoral, pues al cesar estos últimos sólo podría regresar al Congreso si su Cámara lo admite o lo solicita, debido fundamentalmente a razones de orden político de carácter coyuntural.

III. Mientras que cada diputado y senador a las cámaras, es elegido con su respectivo suplente por medio de fórmulas pares que son claramente conocidas por los electores, el Presidente de la República, en el caso de México, cuya elección individual es solitaria, sin vicepresidente y sin sustitución *ipso jure* por otro funcionario determinado, carece de suplente para el caso de su falta absoluta o faltas temporales, debiendo el Congreso, en cada oportunidad, constituirse en Colegio Electoral para designar al Presidente interino, sustituto o provisional -según el momento y condiciones en que ocurra la falta- que deba convocar a nuevas elecciones o concluir el periodo constitucional del cargo.

Históricamente la vicepresidencia en México ha sido fuente de inestabilidad. En la Constitución de 1824 la vicepresidencia recaía nada menos que en el candidato a la Presidencia que hubiese obtenido el segundo lugar en votación, o sea, como afirma Tena Ramírez, en el candidato "del partido contrario, postergado en los comicios y que podía convertirse -como a veces sucedió- en centro de intrigas para suplantar al Presidente y en director de una política contraria a la de éste".

Mediante un sistema distinto, la Constitución mexicana de 1857 dio al Presidente de la Suprema Corte de Justicia la función de remplazar al Ejecutivo Federal en sus ausencias temporales y en la absoluta mientras ocurría la nueva elección. La politización del Poder Judicial, los enfrentamientos entre el Presidente de la Corte y el Presidente de la República, fueron suficientes para impugnar este sistema.

Cabe decir que el largo periodo que el problema de la sustitución del Presidente en sus faltas temporales o absoluta mantuvo ocupado al Congreso y a la opinión pública, son muestra de la inestabilidad política que gobernó a México durante cerca de 60 años, a partir de la instauración de la República. Esto explica que entre la Constitución de 1824 y la de 1857, la Constitución de 1836, las bases orgánicas de 1843 y del Acta de Reformas de 1846, hubiesen adoptado sendos sistemas de sustitución del Presidente, dada la desconfianza que provocaban todos los procedimientos adoptados y sugeridos.

Posteriormente a la Constitución de 1857, adquirió relevancia la iniciativa del constitucionalista y jurista Ignacio L. Vallarta, consistente en elegir, junto con el Presidente a tres personajes que se llamarían "insaculados", para que uno de ellos fuese escogido por el Congreso para sustituir al Presidente en sus faltas temporales o absolutas al ocurrir éstas. Este proyecto fue detenido y abortado en el Senado de la República, pero su propuesta esencial triunfó en la reforma de 1882, "según la cual debían cubrirse las faltas del Presidente de la República por el Presidente en ejercicio del Senado o de la Permanente en su caso, sea cual fuere" (TENA RAMÍREZ, *idem.*) Este sistema sólo duró catorce años: Una nueva reforma en 1896 determinó que el Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación sustituirían al Presidente en tanto el Congreso procedía a su designación, lo cual era un signo inequívoco de la supremacía de la

dictadura porfirista sobre la "soberanía del pueblo", pues no cabía más opción que designar a verdaderos "sucesores" del dictador en la jerarquía burocrática de la cooptación. Sin embargo, para darle a la sustitución presidencial un toque "democrático" dentro de la dictadura, en 1904 se realizó otra reforma impulsada por Emilio Rabasa para establecer la vicepresidencia autónoma, combinada con el sistema anterior en caso de la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente.

La lucha por la vicepresidencia, ante una muy probable falta absoluta de un dictador envejecido, estuvo detrás del levantamiento maderista de 1910, pues Madero abrigaba la esperanza de ser seleccionado por Porfirio Díaz para ese cargo. Ocurrió, no obstante, la renuncia del Presidente y del Vicepresidente; ascendió a la primera magistratura el Secretario de Relaciones Exteriores, quien convocó a elecciones; ganó Francisco I. Madero la presidencia y José María Pino Suárez la vicepresidencia. Asesinados ambos por Huerta, asume la presidencia el Secretario de Relaciones Exteriores, quien obligado por el militar golpista, dura en el cargo sólo el tiempo suficiente para designar a Victoriano Huerta Secretario de Gobernación y redactar su renuncia. Al no haber tampoco Secretario de Relaciones Exteriores, Huerta asciende a la jefatura del Estado y del Gobierno revestido de una aparente legalidad constitucional que jamás convenció a nadie.

Dados los antecedentes descritos de manera sumaria, el Constituyente de 1917 implantó un sistema totalmente diferente a los anteriores, pero absolutamente complicado para la comprensión popular inmediata. Así, a la falta absoluta del titular del Ejecutivo, éste es reemplazado por un Presidente *interino*, o un Presidente *sustituto*, o un Presidente *provisional*. El *interino* y el *sustituto* son designados por el Congreso: el primero, si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo (el Presidente dura seis años en su cargo), debiendo convocar a nuevas elecciones en un término no mayor de catorce meses. El *sustituto* también es designado por el Congreso si la falta ocurre en los últimos cuatro años del periodo respectivo, pero en este caso ya no se convoca a nuevas elecciones, sino que el designado concluye el periodo constitucional respectivo. Cuando el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente designa un *Presidente provisional*, cualquiera que sea el momento dentro del periodo en que ocurre la falta absoluta.

Este sistema, complicado y difícil, ha resuelto los problemas de inestabilidad provocados por la vicepresidencia, pero disminuye el carácter representativo del cargo del Presidente de la República y hace lenta la adopción de una decisión que debiera tomarse con rapidez. Adicionalmente, si bien la intervención del Congreso inviste de legitimidad soberana la designación de un Presidente, no ocurre igual cuando la designación recae en una Comisión Permanente cuyas funciones, en este caso, exceden el carácter de órgano transitorio con el que en verdad es creado por la Constitución, es decir, el de una Comisión para los recesos que carece de funciones legislativas.

La suplencia de los miembros de las cámaras, por el contrario, implica la posibilidad de una sustitución inmediata del legislador en el momento en que ocurre la falta absoluta o temporal del propietario. En efecto, para que en México un suplente asuma el cargo, no basta con la ausencia del titular, sino que deben ocurrir las siguientes hipótesis:

1. Que el suplente esté dispuesto a sustituir al propietario en el momento de la falta;
2. que el suplente no esté impedido para ejercer el cargo;
3. que la Cámara, por conducto de su directiva (lo que normalmente se acompaña de un acuerdo político de los grupos parlamentarios) llame al suplente, lo cual muestra la existencia de una "institución" que bien podríamos denominar de "llamamiento", sin mediar la cual no se abren las puertas congresionales del suplente;
4. que el suplente rinda su protesta ante el Pleno de la Cámara respectiva.

La suplencia de diputados y senadores en México tiene su antecedente más remoto en la Constitución de Cádiz, incorporada en todas las constituciones mexicanas hasta la actual. Está

vinculada con la doctrina que afirma que los diputados representan a la demarcación electoral que los eligió, la cual no podría quedarse nunca sin su representante. Este criterio difiere de aquel que asegura que *todos* los diputados representan a *toda* la nación, con lo cual la falta de uno de ellos no afecta la naturaleza y duración del conjunto. La figura de la suplencia de legisladores se contempla en los artículos 51 y 57 de la Constitución de 1917, mismos que a la letra disponen:

"*Artículo 51.* La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

"*Artículo 57.* Por cada Senador propietario se elegirá un suplente."

Cuando algún legislador propietario fallezca, se le conceda licencia, sea separado de su cargo o se ausente diez días consecutivos a las sesiones, sin causa justificada o sin previo permiso del presidente de la Cámara, los diputados y senadores suplentes realizarán las funciones correspondientes, en cuyo caso la Constitución supone que el propietario renuncia a concurrir hasta el siguiente periodo de labores legislativas. Por otra parte, el artículo 63 constitucional prevé que en el caso de no reunirse el quórum necesario para instalar cualquiera de las cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a desempeñar su cargo. Los suplentes deberán de presentarse en un plazo de 30 días, y si no se presentasen, se declarará vacante el puesto con la consecuente convocatoria a nuevas elecciones. Por ser la suplencia un cargo de elección popular, está sujeta a los mismos requisitos que para ocupar el puesto se exigen a un propietario.

El espíritu de las suplencias es el asegurar la función normal de la institución, cubriendo así las ausencias temporales o permanentes de los miembros de una Legislatura. Es por esta razón que en las elecciones los partidos registran a los candidatos por parejas (fórmulas), uno como propietario y otro como suplente. De esta manera los electores votan por dos personas determinadas y otorgan a ambas por igual el mandato representativo, el cual sólo se actualiza en quien asume tácticamente el cargo, lo que normalmente ocurre en la persona del propietario o titular (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

suspensión del servicio (en la cámara)

I. *Suspensión* proviene del latín *suspensio*, *suspensionis*, acción y efecto de suspender. *Servicio* del latín *servitium*, acción y efecto de servir.

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés *to suspend*, *to delay*, *to hung up*; francés, *suspendre*; alemán *aufhängen*, *unterbrechen*; portugués *suspender* e italiano, *sospendere*.

En un contexto más general, la *suspensión del servicio* se entiende como la censura eclesiástica o la corrección gubernativa que priva del uso del oficio, del beneficio o del empleo de los emolumentos por la función (DRAE, 19a. ed.).

II. Suspensión del servicio es una medida disciplinaria que se impone a algún miembro del Poder Legislativo. En Inglaterra, la suspensión del servicio (*suspension from the services of the House*) es el castigo impuesto por la Cámara de los Comunes sobre un miembro que ha sido reconvenido por el Líder o por el Presidente de un Comité de toda la Cámara por conducta grosera y desordenada, desobedecer la autoridad de la presidencia o persistir y obstruir los asuntos de la cámara, o por abusar de las reglas de ésta. Un miembro suspendido del servicio de la Cámara es excluido del recinto hasta el quinto día, en el que es citado por la Cámara, o en cualquier ocasión subsecuente hasta que la Cámara determine levantar la suspensión o hasta que el periodo llegue a su fin. La suspensión del servicio de la Cámara no exenta al miembro del servicio en un Comité al que haya sido designado.

Cuando el Líder reconviene a un miembro de la Cámara por una conducta grosera, desordenada o por desobedecer la autoridad de la presidencia, puede suspenderlo de inmediato del servicio de la Cámara. El legislador que ha incurrido en una conducta inapropiada puede ser sometido a la custodia del sargento de la armada, ser enviado a prisión o incluso ser expulsado a la fuerza de la Cámara; la suspensión puede iniciar de inmediato. Tal moción puede debatirse. La suspensión del servicio de la cámara durará, en caso de una primera ofensa, cinco días hábiles, en el caso de una segunda ofensa, veinte días hábiles, en el caso de una ofensa posterior, hasta que la Cámara lo determine.

En el Congreso norteamericano existía una regla no escrita según la cual se podía suspender a un legislador del derecho a votar en caso de estar sujeto a proceso o condenado por un delito. En 1972 se inició la moción para formalizar esta regla, pero no fue sino hasta abril de 1975 cuando la Cámara promulgó la resolución. Conforme a esta regla, la prohibición voluntaria de votar se aplicaría durante la apelación de la sentencia, pero no tendría efecto si se revocara ésta o cuando el miembro suspendido fuese reelecto posteriormente a la sentencia.

Por lo que se refiere al parlamento Federal Alemán, el Reglamento señala en su artículo 38 que el Presidente puede excluir a uno de los miembros en caso de una violación grave del orden. La duración de la exclusión puede durar una sola sesión y hasta 30 días de sesiones; durante ese tiempo, el Diputado afectado no podrá participar tampoco en las comisiones. Sin embargo, el propio artículo aclara (inciso cinco) que el Diputado no se considerará suspendido.

III. La suspensión del cargo puede imponerse a un legislador en México cuando no se presenta al Congreso o a su Cámara para cumplir sus funciones o ejercer su cargo (art. 63 de la Constitución Política de México), o cuando infringe las disposiciones de la propia Constitución (art. 110). Esta sanción se impone como resultado de un juicio político que puede también tener como causa la acusación de manejo indebido de fondos y recursos federales. La suspensión puede ser temporal o definitiva. En los términos del artículo 62, ningún diputado o senador podrá desempeñar empleo alguno de la Federación o de los estados sin la licencia concedida por la Cámara respectiva, en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas; en caso de infracción a esta disposición el castigo será la pérdida del carácter de diputado o senador. A los gobernadores de los estados, los magistrados de los tribunales superiores de Justicia locales y los miembros de las judicaturas locales les es aplicable lo dispuesto en el artículo 110. Otro ejemplo de suspensión del servicio es cuando se procede penalmente contra un legislador. De acuerdo con la Constitución Mexicana (art. 111) se requiere la declaración de los miembros de la Cámara de Diputados presentes en sesión, para poder proceder penalmente contra un diputado o un Senador (*vid. supra, prerrogativa parlamentaria*) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

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.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

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

