

NOTAS ACTUALES SOBRE EL DERECHO
PARLAMENTARIO EN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO
DE ASAMBLEA, PARLAMENTARIO, PRESIDENCIAL
Y EL SEMIPRESIDENCIAL O SEMIPARLAMENTARIO

CURRENT NOTES ABOUT PARLIAMENTARY LAW IN
THE GOVERNMENT SYSTEMS OF ASSEMBLY,
PARLIAMENTARY, PRESIDENCIAL AND
SEMI-PRESIDENCIAL OR SEMI-PARLIAMENTARY

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE*

RESUMEN: El artículo tiene como finalidad proporcionar cuáles son los antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo y analizar los sistemas de gobierno que prevalecen en el mundo como sus características, elementos y ventajas, hasta llegar a lo que hoy se denomina como régimen semi-presidencial o semiparlamentario. También se refiere al derecho parlamentario y del por qué debe emplearse para cualquier sistema de gobierno. Se analiza su situación actual en el ámbito comparado y, en particular, sus elementos en México en donde ha adquirido características del sistema parlamentario. Sin embargo, existen varios problemas y tareas por resolver, como la llamada Reforma Política.

PALABRAS CLAVE: Derecho constitucional, Poder Legislativo, Derecho parlamentario, Regímenes o sistemas de gobierno: Presidencial, Parlamentario y mixtos, Reforma política en México.

ABSTRACT: The article aims to provide what the legal and historical background of the legislature and analyze the systems of government prevailing in the world as their characteristics, elements and advantages, to become what is now known as semi-presidential or semi-parliamentary regime. Also refers to the parliamentary law and why it should be used for any system of government. It analyzes the current situation in the field compared and, in particular its entirety in Mexico where he has taken on characteristics of the parliamentary system. However, there are several unresolved problems and tasks, such as the so-called political reform.

KEYWORDS: Constitutional Law, Legislative Power, Parliamentary law, Schemes or systems of government: Presidential, Parliamentary and mixed, Political reform in Mexico.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Consideración introductoria*. II. *Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo*. III. *El Poder Legislativo como institución representativa*. IV. *Los sistemas de gobierno de asamblea, parlamentario, presidencial y el semipresidencial o semiparlamentario*. V. *El derecho parlamentario en general o comparado*. VI. *El derecho parlamentario en México*. A) *Antecedentes*. B) *Concepto*. C) *Naturaleza jurídica*. D) *Autonomía*. E) *Fuentes formales*. F) *Las propuestas contenidas en la reciente Reforma Política*. VII. *Conclusiones*.

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

EL PRESENTE ESTUDIO tiene como finalidad proporcionar de manera breve, descriptiva y propositiva, tanto a las personas especialistas en la materia como al público en general, cuáles son los antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo, señalar el momento en que éste se considera como una institución de carácter representativo, y analizar los distintos sistemas de gobierno que aún prevalecen en el mundo, proporcionando un listado de sus características, elementos y ventajas actuales, hasta llegar a lo que hoy se denomina como régimen semipresidencial o semiparlamentario, siendo una combinación de los sistemas parlamentario y presidencial.

Después, nos referiremos al Derecho parlamentario y su concepto, con el propósito de proporcionar una respuesta puntual, con argumentos sólidos y contundentes, al ¿por qué este término debe emplearse no sólo para un sistema de gobierno parlamentario o semiparlamentario?, sino también para uno de asamblea, presidencial o semipresidencial a pesar que algunos autores responden que esto no debe ser así, porque consideran que el primer sistema, es decir, el parlamentario, tiene un Parlamento y, los últimos dos regímenes, cuentan con un Congreso.

A ese respecto, en este estudio se proporcionan las razones para fundamentar la existencia del Derecho parlamentario en un sistema presidencial; derecho que, independientemente de la denominación que reciba el Poder Legislativo, gira en torno a una institución que encarna libre y democráticamente la voluntad popular llámese Congreso, Dieta, Asamblea o Parlamento.

También en este estudio se analiza cuál es la situación actual del Derecho parlamentario en general o comparado, sus avances, retos actuales, tareas pendientes y, en particular, sus elementos en México, país en el que existe

un sistema presidencial en donde la doctrina y las instituciones educativas ya se han documentado para asegurar con firmeza que también en nuestro país existe un derecho parlamentario que comprende lo relativo al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en el cual recientemente el sistema o régimen de gobierno ha adquirido características, como lo han hecho otros países, del sistema parlamentario.

Sin embargo, en el caso de México y para el buen funcionamiento del sistema presidencial vigente, con algunos matices parlamentarios, existen varios problemas en el que resalta el escaso tiempo que tienen las Cámaras de Diputados y Senadores para sesionar cada una de éstas en Pleno durante el año, entre otros, representando la máxima debilidad de este Poder.

Hoy en día y como ya también se ha hecho en años anteriores, se han presentando propuestas de reforma constitucional, tanto del Poder Ejecutivo Federal, legisladores de todos los grupos parlamentarios como de instituciones, particularmente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, académicos e intelectuales, para continuar con las reformas al poder o la llamada Reforma Política que tiene como objetivo modernizar, renovar y lograr un mejor equilibrio e interacción entre las instituciones en México para atender los retos, anticipar y reaccionar a tiempo ante los problemas de la sociedad. Así, los principales temas de dicha reforma se abordan en este estudio. Por último, se señalan algunas conclusiones.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es conocido en la mayoría de los países ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea o Asamblea Legislativa. Respecto al origen de éste existe controversia, ya que para algunos estudiosos del tema surgió en los países escandinavos, particularmente en Islandia.¹ Sin embargo, para otros autores, sus antecedentes se ubican en Inglaterra y, para otros, en España.

Respecto a su origen en Inglaterra, también hay un diferendo sobre el momento en el que se consolida el Poder Legislativo, ya que para unos es en 1154 bajo el reinado de Enrique II y, para otros, en 1215 con la Carta Magna

¹ Esta afirmación es de acuerdo con los británicos, y según los escandinavos la institución parlamentaria tiene su origen en Islandia. *Cfr.* COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981, p. 65.

de Juan “Sin Tierra”.² En ese país, al Poder Legislativo primero se le denominó *Magnum Concilium*³ y, posteriormente al unirse los vasallos⁴ de la Corona, se constituyó el *Commune Concilium*.⁵ En 1215 se utilizó la expresión *colloquia*⁶ y, a partir de 1236, se le denominó *Parliament* (Parlamento),⁷ el cual se integraba en su totalidad por tan sólo 190 miembros. En 1297 surgió su primera función:⁸ la presupuestaria, la cual consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey.

En ese mismo país en 1332 el Parlamento se convirtió en un órgano bicameral o bicamaral (dos Cámaras), ya que se dividió en dos: Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes,⁹ cuyas denominaciones se mantienen en la actualidad en Inglaterra. En ese siglo XIV aparecieron otras funciones del

² Este documento es denominado de tal forma, porque se impuso durante el reinado del rey Juan (1199-1216), sucesor de Enrique II. Cfr: HMSO, *Parliament*, 2a. edición, Londres, HMSO, 1994, p. 11.

³ El primer término significa en español “mucho, con fuerza, con ruido”, mientras que la segunda palabra “enlace, reunión”. Cfr: BLÁNQUEZ FRAILE, Agustín, *Diccionario latino-español*, 5a. edición, Barcelona, Ramón Sopena, 1967, t. 1, pp. 425, 1009 y 1010.

⁴ Sin embargo, de 1154 a 1331 la institución parlamentaria británica fue unicameral.

⁵ El primer término significa en español “ciudad”, mientras que la segunda palabra “enlace, reunión”. Cfr: BLÁNQUEZ FRAILE, Agustín, *op. cit.*, t. 2, pp. 409, 410 y 425.

⁶ *Colloquia* significa conversación, plática o tener frecuentes conversaciones con alguien, cfr: *ibidem*, p. 396.

⁷ El término Parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significa hablar. Es el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado. Cfr: OROZCO GÓMEZ, Jesús, *El Poder Legislativo en el Estado mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 1.

⁸ Cfr: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988, p. 44.

⁹ Cfr: GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 250, 255 y ss; SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 112-116 y 132; MANZANARES, Henri, “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1970, núms. 171-172, pp. 52 y 53; LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987, p. 6; HMSO, *op. cit.*, pp. 9-18; TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, en Miguel Ángel González Rodríguez y otros (trads.), México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 1; WOODWARD, E. L., *Historia de Inglaterra*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 55, 56 y 58; HAURIUO, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 433; ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, “Gobierno de gabinete en la Gran Bretaña”, en *Alegatos*, México, núm. 23, enero-abril de 1993, p. 183; y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 39 y 40.

Poder Legislativo que, al igual que su primera función como lo es la presupuestaria, prevalecen hasta nuestros días y son la legislativa, la jurisdiccional y la de control.

Como lo mencionamos líneas arriba, para un tercer grupo de autores, el origen del Poder Legislativo no se encuentra en los países escandinavos ni tampoco en Inglaterra, sino en España,¹⁰ ya que en 1188 se le denominó como “Cortes”,¹¹ que en realidad era exclusivamente la Asamblea¹² del Reino de León y, posteriormente, a finales del siglo XII se integraría también por los Reinos de Navarra, Aragón, Valencia y de Cataluña.

III. EL PODER LEGISLATIVO COMO INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA

Se podría pensar que tanto el Parlamento como las Cortes, durante sus orígenes en el siglo XII, tenían un carácter representativo, plural y democrático; sin embargo, en estos, desde su origen hasta el siglo XVIII, participaban únicamente las clases dominantes, cuya principal función consistía en que los parlamentarios, mediante peticiones al rey, se les diese solución a sus problemas, con lo que sus integrantes obedecían a lo que se ha llamado como un mandato imperativo, porque estos se encontraban sujetos a las instrucciones de sus representados.

A ese respecto, hoy en día el mandato imperativo es un reclamo de la sociedad, pero en muchos países desde el siglo XVIII lo que prevalece es el denominado mandato representativo, en donde la sociedad a través de los partidos políticos y del voto universal, libre y secreto, elige a sus parlamentarios, pero con la problemática actual que estos responden al partido político que los hizo llegar al cargo y no a las personas con la calidad de ciudadanas que votaron a su favor.

¹⁰ Cfr: LARIO, Dámaso de, *Los parlamentos de España*, Madrid, Anaya, 1991, pp. 4 y ss.

¹¹ Para la Real Academia Española la palabra Cortes proviene del latín *cors*, *cortis* o *cohors*, *cohortis*, *cohorte*, definiéndola como aquella reunión o junta general, que tenía por objeto la deliberación de negocios importantes para el Estado. Ya en la época moderna, este término se identifica con la Cámara Legislativa que comprendió la Constitución de Cádiz de 1812 y la de 1931, ambas constituciones españolas, incluso otras del mismo país se refirieron o se refieren a las dos Cámaras Legislativas. Cfr: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 20a. edición, Madrid, Espasa Calpe, 1982, t. I, p. 388.

¹² El término Asamblea deriva del latín *atsibulare* y del francés *assembles* que significa reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común. Cfr: OROZCO GÓMEZ, Jesús, *op. cit.*, p. 1.

Siguiendo con el tema relativo al momento en que el Poder Legislativo se convierte en una institución representativa, el *Bill of Rights* de 1689 contempla formalmente, como documento, las funciones del Parlamento inglés, y años más tarde lo que prevalece ya no es este documento, sino la jurisprudencia emitida por los jueces a raíz del cambio de concepción del pacto entre el Rey y el reino a las doctrinas del pacto social, del *iusnaturalismo* y de las doctrinas ilustradas de finales del siglo XVIII.¹³

Es en el siglo XVIII cuando el Poder Legislativo adquiere la característica de ser un órgano representativo,¹⁴ lo que se aprecia claramente en el contenido de la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, en la Constitución Norteamericana de 1787, así como en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ya que en estos documentos se hace referencia a las características que debe tener el Poder Legislativo en un Estado de Derecho, liberal o moderno. Por ejemplo, en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia se abordan los siguientes temas que son, al mismo tiempo, algunas características de un Estado de Derecho con una visión actual, y otros temas tienen ciertos matices de un Estado absolutista:

1. La responsabilidad de los servidores públicos: “Sección 2. Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él; *que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él*”.¹⁵
2. La protección de carácter procesal de sus miembros: “Sección 4. Que ningún hombre, o grupo de hombres, tiene derecho a *percibir de la comunidad emolumentos o privilegios* exclusivos o especiales, *a no ser en consideración al desempeño de servicios públicos...*”.¹⁶ Norma que posee cierto matiz del Estado absolutista.
3. Las elecciones periódicas y libres: “Sección 4 *...tampoco deben ser hereditarios los oficios de magistrado, legislador, o juez*”; “Sección 5. Que los *poderes legislativo y ejecutivo* del Estado deben estar separados y ser distintos del judicial; y que los miembros de los dos primeros,

¹³ Cfr: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴ Cfr: LARIO, Dámaso de, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

¹⁵ Cfr: HERVADA, Javier y ZUMAQUERO, José Manuel, *Textos internacionales de Derechos Humanos*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1978, p. 26.

¹⁶ Cfr: *Ibidem*, pp. 28 y 30.

(porque) deben ser alejados (de la tentación) de la opresión, sintiendo las cargas del pueblo y participando de ellas, *deberán, en periodos prefijados, ser reducidos a la condición privada y retornar al cuerpo social del que procedían originariamente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares...*"; "Sección 6. Que las *elecciones* de miembros para servir como representantes del pueblo, en asamblea, deben ser *libres*; y que todos los hombres que hayan probado suficientemente un interés común permanente con la comunidad, y su adhesión a ella, tenga el derecho de sufragio y no puedan ser gravados con impuestos ni privados de su propiedad para uso público sin su propio consentimiento, o el de sus representantes así elegidos, ni obligados por ley alguna a la que, del mismo modo, no hayan consentido para el bien público".

4. La elegibilidad: "Sección 5 ... todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes". Norma que posee cierto matiz del Estado absolutista.
5. Su intervención en el procedimiento de suspensión de garantías o derechos fundamentales: "Sección 7. Que todo poder de suspender las leyes, o de ejecución de las leyes, por una autoridad, sin consentimiento de los representantes del pueblo, es perjudicial para sus derechos y no debe ejercerse".¹⁷

Por otra parte, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se refiere al Poder Legislativo con los siguientes temas:

1. La iniciativa de ley: "Artículo 6. *La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga...*".
2. La igualdad para acceder a cargos públicos: "Artículo 6. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos." Norma que posee cierto matiz del Estado absolutista.
3. La facultad presupuestaria: "Artículo 14. Los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad

¹⁷ Cfr: *Idem*.

de la contribución pública, a consentir en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración”.

4. La responsabilidad de servidores públicos: “Artículo 15. La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público”, y
5. La división del poder: “Artículo 16. Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la *separación de los poderes* no tiene Constitución”.¹⁸

Con la Constitución norteamericana de 1787 y la Revolución francesa de 1789 se transforma la concepción de los Parlamentos, Congresos o Asambleas, abriéndose el Poder Legislativo a personas provenientes de diferentes estratos sociales, entre ellos: eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, artesanos, incluso a personas que carecían de preparación especializada y, aún más, que no contaban con bienes de capital, es decir, que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter representativo (aunque sólo integrada por hombres); ejemplo de ello fueron los parlamentarios que elaboraron el texto constitucional francés de 1793 que establece el llamado gobierno de Asamblea¹⁹ y los que constituyeron las Cortes que elaboraron la Constitución de Cádiz de 1812.²⁰

Así, con el surgimiento del Estado de Derecho, se entiende que el Poder Legislativo “no es un órgano de la sociedad, sino un órgano del Estado que sirve para representar a la sociedad”,²¹ y para que éste pueda desarrollar su función debe ser, al mismo tiempo, órgano de la sociedad, del pueblo, del

¹⁸ Cfr: *Ibidem*, pp. 46 y 52.

¹⁹ Cfr: MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional, El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 16 y 17.

²⁰ Cfr: GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado, op. cit.*, pp. 250, 255 y ss; SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado, op. cit.*, pp. 112-116 y 132; LARIO, Dámaso de, *op. cit.*, pp. 4, 14, 50 y 54; SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 61 y 62; y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Cortes”, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 296-299.

²¹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “Claves para entender el concepto y las fuentes del derecho parlamentario”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66, tercer cuatrimestre, Madrid, España, 2005, p. 9.

Estado, pero sujeto a la Constitución y sus actos son controlables ante órganos jurisdiccionales.²² Asimismo, es hasta finales del siglo XIX cuando se empezó a integrar no sólo por hombres, sino también por mujeres.

Hoy en día, el papel del Poder Legislativo “ha quedado reducido fundamentalmente al actuar como foro institucional de debate en el que se escenifica, de manera ordenada, la contienda política entre mayoría y oposición”.²³ De ahí, que la tendencia sea regular la libertad democrática del debate, el propio procedimiento del debate y la participación política de la sociedad, ya sea directamente o a través de sus representantes.²⁴ De tal forma se presenta, con ello, una problemática actual relativa a la que se emplea mucho tiempo en la actividad del debate dejando de lado el tema propiamente legislativo, por lo que también se hace necesario fortalecer la agenda legislativa y no sólo política, es decir, lograr el equilibrio en estas dos materias y, además, es necesario fortalecer la actividad de control del gobierno con la incorporación de normas en este sentido.

IV. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DE ASAMBLEA, PARLAMENTARIO, PRESIDENCIAL Y EL SEMIPRESIDENCIAL O SEMIPARLAMENTARIO

Para referirnos al Derecho parlamentario en general o comparado, y más adelante al Derecho parlamentario en México en particular, habrá que diferenciar la forma de gobierno, la forma de Estado y el sistema o régimen de gobierno. A ese respecto, primero surgieron las formas de gobierno y después las formas de Estado.

En la antigüedad se llegaron a confundir los términos Estado y Gobierno pero, con el desenvolvimiento de la técnica jurídica, se desprende que son dos conceptos distintos. El primero, está integrado por varios elementos: pueblo, territorio, poder soberano, orden jurídico y el gobierno. El gobierno es una parte del Estado.

Platón, en su obra *La República*, distinguió diferentes formas de gobierno y, para ello, definió cada una de éstas. En primer término contemplaba

²² Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, pp. 28 y 30.

²³ GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J., “El derecho fundamental al debate parlamentario”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, Valencia, España, 2005, p. 251, quien cita a Alessandro Pizzorusso, a Juan Fernando López Aguilar y a Isidro Molas.

²⁴ Cfr. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J., “El derecho fundamental al debate parlamentario”, *op. cit.*, p. 251.

la *aristocracia*, a la cual definía como el gobierno de hombres sabios; en segundo lugar, la timocracia que era el gobierno de clase inspirada en el sentimiento de gloria y honor; en tercer sitio, definió la *oligarquía*, que según el ateniense se caracterizaba, porque el poder político lo ejercían los propietarios; en cuarto término, delineó el concepto de *democracia*, como el gobierno del pueblo; y, finalmente, concebía a la *tiranía* como el gobierno de un hombre fuerte. El filósofo griego divide cualitativamente las formas de gobierno en puras (cuando quien gobierna busca el bien público) e impuras (no se busca el bien público) y, cuantitativamente, en monarquía y república.

En la actualidad la forma de gobierno se establece en razón del carácter electivo o no del jefe de estado y a que su cargo sea vitalicio y hereditario o que éste sea temporal, por un periodo determinado. Con lo cual, la forma de gobierno puede ser la monarquía: absolutista, constitucional o parlamentaria, y la república, en la cual el Jefe de Estado es electo popularmente, renovándose dicho cargo en un lapso relativamente corto.²⁵

En cuanto a la forma de Estado, nos encontramos que el territorio como elemento del Estado y la forma en que se ejerce la soberanía en el mismo van a determinar cuál es la forma de Estado, con lo cual tenemos que puede ser la de Estado federal, Estado central y la de Estado confederado. A grandes rasgos, sin afán de profundizar, tenemos que si la soberanía se ejerce en un sólo territorio y en una sola población, será un Estado centralista. Si el ejercicio del poder está repartido entre órganos centrales y en una serie de órganos locales, tenemos entonces un Estado federal, en donde la distribución de competencias está repartida de forma lineal entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

Por último, existe una variante de las dos primeras formas de Estado:

La Confederación de Estados, la cual es un tratado entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados miembros, quienes tienen, además, libertad para separar-

²⁵ Cfr. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 3a. edición, México, Porrúa, 1980, pp. 395-403. Países que tienen como forma de gobierno a la República son, por ejemplo, México, Estados Unidos de América, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Uruguay, Venezuela, Alemania, Francia, Italia, Portugal, entre otros, y los que tienen una Monarquía son, por ejemplo, Inglaterra y España. Cfr. Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. edición, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. VI, pp. 122-126.

se, por ejemplo, la Unión Europea tiene como forma de Estado la Confederación de Estados.²⁶

Por otra parte, el sistema o régimen de gobierno, de acuerdo con el profesor Lucas Verdú, es un proceso de orientación política en donde funcionan controles y responsabilidades, los cuales son ejercidos por los órganos o Poderes Legislativo y el Ejecutivo. De tal forma que la relación que exista entre estos dos Poderes determinará el tipo de régimen de gobierno,²⁷ que puede ser de asamblea o directorial, parlamentario o presidencial, pero a ese respecto es preciso aclarar que estos pueden tener variedades o tipos; por ejemplo, puede tratarse de un régimen semiparlamentario o semipresidencial.²⁸

Sobre este tema, el sistema o régimen de gobierno directorial, llamado también de Asamblea, fue el primer sistema que se estableció y su antecedente se encuentra con el Parlamento de Inglaterra (1640 a 1649). Posteriormente, Francia lo adoptó durante la Revolución de 1789, incluso, derivado de la lectura de la Constitución de Apatzingán de 1814 también podemos asegurar que en esta Constitución se contempló un sistema de asamblea, ya que el Poder Legislativo designaba a las personas que integrarían al Poder Ejecutivo.

A continuación, tenemos como características del sistema o régimen de gobierno directorial o de Asamblea a las siguientes:

1. El Poder Legislativo es muy importante, mientras que el Poder Ejecutivo es simplemente un delegado del mismo y es órgano colegiado, con lo cual lo que hace el gobierno es actuar en nombre de la Asamblea y bajo sus órdenes, y

²⁶ Cfr. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.*, pp. 403-410. Países que tienen una forma de Estado federal son, por ejemplo: México, Argentina, Brasil, Alemania, entre otros; y países con forma de Estado central son: Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, entre otros; Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, pp. 122-126.

²⁷ Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, vol. 2, p. 223; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, *op. cit.*, p. 20.

²⁸ Si se quiere profundizar respecto de las variedades o tipos del régimen parlamentario, presidencial y directorial o de Asamblea, consúltese SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 98-157.

2. El nombramiento y revocación de los miembros del Poder Ejecutivo es facultad de la Asamblea.²⁹

En la actualidad un país que tiene un sistema directorial es Suiza, ya que la presidencia del Ejecutivo es rotativa. De igual manera, China, en donde la normatividad señala que la Asamblea Nacional nombra y puede revocar al Ejecutivo. También de la lectura de la Constitución de Cuba se puede desprender su existencia formalmente en ese país, porque se prevé una Asamblea Nacional del Poder Popular, la cual elige, entre sus diputados, a un Consejo, integrado este último por un presidente (jefe de estado y jefe de gobierno), un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y 23 miembros más (artículo 74 de la Constitución cubana), sin embargo, en la práctica no se puede hablar de un sistema directorial o de Asamblea en este último país.

En cuanto al sistema o régimen parlamentario, éste tiene sus antecedentes, con toda certeza, en Inglaterra en 1739, época de Jorge II. Este sistema surgió con el propósito de limitar los poderes de la Corona, consolidándose en 1782. Más adelante, dicho sistema se dirigió hacia un parlamentarismo³⁰ mayoritario (aplicación excesiva del régimen parlamentario), y distinguiéndose como un modelo de monarquía³¹ parlamentaria.

Uno de los momentos más importante y de evolución del sistema parlamentario se dio principalmente en el siglo XIX, ya que numerosos países de Europa Occidental intentaron adoptarlo en sus constituciones, sin embargo no funcionó, porque recientemente salían de un periodo de absolutismo, pero cuando Europa se democratizó en el siglo XX, el sistema parlamentario sí se logró expandir, al cual se le denominó parlamentarismo “racionaliza-

²⁹ Cfr: SERNA ELIZONDO, Enrique, “Mitos y realidades de la separación de poderes en México”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, pp. 845 y 846; MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Sabino Álvarez-Gendin (trad.), Madrid, Reus, 1934, p. 15; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno:...*, op. cit., pp. 36 y 37; CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, t. III, p. 964.

³⁰ “El parlamentarismo es la forma de gobierno que constituye una aplicación deforme y excesiva del régimen parlamentario... implica la concentración de poder y manejo del gobierno por parte del parlamento, haciendo a un lado al resto de los órganos del estado”. Cfr: OROZCO GÓMEZ, Jesús, op. cit., p. 3.

³¹ A partir de 1992, la monarquía, como forma de gobierno en Inglaterra, mas no el sistema o régimen, ha sido cuestionada y también se ha debilitado debido al problema que representa la sucesión de la Corona. Cfr: ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, op. cit., p. 183.

do”, es decir, que dicho régimen se corrigió y modificó,³² para consolidarse como un régimen parlamentario.

Las características del sistema o régimen de gobierno parlamentario son las siguientes:

1. El Poder Legislativo es denominado formal y comúnmente como Parlamento.
2. La legitimidad democrática del sistema se centra en el Parlamento; tanto éste como el primer ministro obtienen su legitimidad en una sola elección, y el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una monarquía.
3. Existe una coordinación y colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y los mismos tienen medios de control recíprocos.
4. La función de orientación o dirección política, es necesariamente compartida por el jefe de Estado, el gobierno y el Parlamento.
5. Puede presentarse el caso de que algunos miembros del Parlamento sean, al mismo tiempo, miembros del gobierno, sin necesidad de solicitar licencia y su salario tiene un máximo, pero no pueden disfrutar de los dos salarios íntegros.
6. Es necesario que se integre una mayoría parlamentaria, para designar al jefe de Gobierno o Primer Ministro.
7. Si se presenta un gobierno dividido, se presentará la práctica de negociar y formar coaliciones.
8. El Poder Ejecutivo es dual, ya que existe un jefe de estado y un jefe de gobierno.
9. El gobierno debe contar con la confianza de la Cámara baja, pero también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura o de un voto de desconfianza por parte de la Cámara, y el gobierno, a su vez, puede proponer al jefe de Estado (al rey o al presidente de la República) la disolución del Parlamento y el primer ministro, dependiendo del caso, debe notificarle a estos últimos la fecha

³² Cfr. VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Pablo Lucas Verdú (trad), Madrid, Espasa-Calpe, 1983, p. 431; GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, *op. cit.*, pp. 250, 255 y ss; SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, *op. cit.*, pp. 112-116 y 132; MANZANARES, Henri, “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, *op. cit.*, pp. 56, 57, 64, 66 y 67; LAUVAUX, Philippe, *op. cit.*, p. 6; HMSO, *op. cit.*, pp. 9-18; WOODWARD, E. L., *op. cit.*, pp. 55, 56 y 58; y HAURIU, André, *op. cit.*, p. 433.

de disolución y la de las nuevas elecciones. Con la moción de cesura se derriba al gobierno, y se está entonces en presencia de la máxima expresión del control parlamentario, sin embargo, hoy en día se trata de una expresión de difícil práctica.

10. La Cámara baja, a diferencia de la Cámara alta, tiene mayores facultades de control sobre el gobierno, con excepción del Parlamento italiano, ya que ambas Cámaras tienen las mismas facultades (denominado como bicameralismo perfecto).

Actualmente, los países que tienen un régimen o sistema de gobierno parlamentario, son: Alemania, Austria y Canadá (además estos 3 con forma de Estado federal); Australia, Bélgica, Dinamarca, España, Grecia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal y Suecia, entre otros. A ese respecto, Austria, Irlanda e Islandia sólo de hecho, mas no formalmente, tienen un sistema parlamentario.³³ Sin embargo, algunos de los países anteriores, de hecho tienen más de un sistema de gobierno semipresidencial o semiparlamentario como lo es Francia,³⁴

³³ Cfr. ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, p. 11; FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, "El Parlamento y el derecho", en *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1990, núm. 20, p. 164; TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, op. cit., p. 22; SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "División de poderes y poder de autoridad del derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, núm. 25, p. 10; SERNA ELIZONDO, Enrique, op. cit., pp. 842-844; BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", en *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 71 y 72; PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 30 y 31; FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, pp. 30 y ss; DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Jesús Ferrero, (trad), 5a. edición, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 246 y 247; ARAGÓN, Manuel, "Estudio preliminar", en *Sobre el parlamentarismo*, Carl Schmitt, Madrid, Tecnos, 1990, p. xvii; SARTORI, Giovanni, op. cit., p. 98; LYRA TAVARES, Ana Lucia de, "Sistemas parlamentares contemporáneos", en *Revista de Ciencia Política. Razões do Parlamentarismo*, Rio de Janeiro, Senado Federal, mayo 1988, pp. 17 y ss; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, op. cit., pp. 134 y 135, y COLLIARD, Jean-Claude, op. cit., pp. 54 y 55.

³⁴ Aunque Francia, recientemente, tiende a inclinarse hacia un sistema presidencial. Cfr. MODERNE, Franck, "El sistema semipresidencial francés", en *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, pp. 209 y ss.

Portugal;³⁵ otros tienen una combinación: Finlandia, India, Rusia, Irlanda, Lituania, Estonia, Letonia, casi Argentina, Colombia, Paraguay, Perú y Ecuador,³⁶ entre otros, configurándose como tendencia un sistema mixto que abordaremos a continuación.

El sistema semipresidencial³⁷ o semiparlamentario tiene como características las siguientes:

1. Conserva un gran número de matices del sistema parlamentario, pero se introduce la elección directa del presidente(a) de la República.
2. El Poder Ejecutivo es dual: existe un(a) jefe(a) de Estado y un(a) jefe(a) de Gobierno.
3. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo en ocasiones están más unidos y, en otras, separados; esto es, si el partido político del (la) presidente(a) tiene la mayoría en el Parlamento ocurre lo primero, pero si su partido no tiene la mayoría, entonces el(la) primer ministro pertenecerá a un partido diferente al del presidente(a) y será lo que se denomina como “cohabitación”.³⁸
4. El jefe(a) de Gobierno necesita de la confianza del Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) pues si no la tiene no puede entrar en funciones y puede perder la misma con un voto de censura.
5. El jefe(a) de Gobierno y los ministros(as) pueden ser obligados(as) a dimitir.
6. El Poder Ejecutivo tiene facultades para disolver el Parlamento y llamar a elecciones legislativas.
7. El jefe(a) de Estado está en igual posición que el Parlamento, pero por encima del jefe(a) de Gobierno y de los ministros(as).

Otro sistema o régimen de gobierno es el presidencial, cuyo origen es la Constitución norteamericana de 1787, en donde las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se ejercen por una persona que es el presidente(a)

³⁵ Cfr: SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pp. 142 y ss.

³⁶ Cfr: PIZA ROCAFORT, Rodolfo E., “Gobernabilidad democrática, presidencialismo, parlamentarismo y sistema político en Costa Rica”, en *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Asamblea Legislativa, vol. 16, núm. 3, diciembre de 2008, pp. 157 y 158.

³⁷ Cfr: DUVERGER, Maurice, *Francia: Parlamento o presidencia*, Raúl Morodo (trad.), Madrid, Taurus, 1962, pp. 13-31 y 55-75.

³⁸ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006, pp. 118 y 119.

de la República. Este régimen cuando es excesivo es denominado como “presidencialista”³⁹ o “presidencialismo”⁴⁰ con relación a los países latinoamericanos, ya que en varios de estos el Congreso es débil y el presidente(a) de la República tiene más facultades ya sea en la norma constitucional o de *facto* (por ejemplo, como el nombramiento de legisladores(as) o del sucesor(a) presidencial, la integración del Poder Judicial, controles a los medios de comunicación, el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal, la facultad reglamentaria, entre otras).⁴¹ El problema del “presidencialismo” es atribuido a las condiciones históricas y culturales y no al sistema presidencial como tal. Sin embargo, se coincide con que el régimen ha tenido también fallas cuando se presenta inestabilidad política.

Con relación a los sistemas o regímenes de gobierno, aunque es sólo un dato para reflexionar, más del 75% de los sistemas parlamentarios son altamente estables y en los presidenciales se tiene que el 50% son inestables políticamente. El primer sistema o régimen se ha asentado en varios países europeos y el sistema presidencial en países ubicados, en su mayoría, en el continente americano. Sin embargo, para superar las dificultades en este tipo de sistema lo que recientemente se ha sugerido, en algunos países, es que del sistema presidencial se dé un paso hacia el régimen de gobierno semi-presidencial.⁴²

Particularmente, en Estados Unidos de Norteamérica se ha considerado que, por múltiples factores particulares de esa sociedad, el Congreso funciona bien o mejor que en otros países. Sin embargo, este régimen también existe en los países latinoamericanos, pero se considera que su funcionamiento no ha sido el idóneo, debido a múltiples factores, entre los que destacan la incultura política, la casi inexistente responsabilidad política del Ejecutivo,

³⁹ Sin embargo, para ARAGÓN, Manuel, “El régimen presidencialista puede ser tan democrático como el parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva época, núm. 93, julio-septiembre 1996, p. 58.

⁴⁰ MOLINA GUAITA, Hernán, “Hacia un presidencialismo racionalizado”, en *Revista de Derecho*, Concepción, Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, núm. 201, enero-junio 1997, p. 179; “El presidencialismo en la constitución chilena de 1980. Posibilidad de un presidencialismo racionalizado”, en *Revista de Derecho*, *op. cit.*, p. 93.

⁴¹ Para ampliar este tema, consúltese CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, *op. cit.*, pp. 139-164; BERNAL MORENO, Jorge Kristian, “El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político actual”, en *Serie Estudios Jurídicos*, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007, núm. 58, pp. 5-9.

⁴² Cfr: PIZA ROCAFORT, Rodolfo E., *op. cit.*, pp. 171, 172, 178 y 179.

la debilidad de los sistemas electorales, la inestabilidad institucional y, en muchos de los casos, han operado sistemas autoritarios. En años recientes, en algunos países de esta región del mundo ya se presentan, al mismo tiempo que se han incorporado instituciones electorales que garantizan mayor libertad para integrar los órganos de gobierno, algunas características que matizan el sistema presidencial con rasgos del sistema parlamentario, por ejemplo en Argentina, Colombia, Paraguay, Perú⁴³ y Ecuador, entre otros, lo que ya se ha manifestado como una tendencia, es decir, una parlamentarización del sistema presidencial, tema que abordaremos más adelante.

A continuación mencionaremos cuáles son algunas de las características del sistema o régimen de gobierno presidencial, las cuales son las siguientes:

1. En este tipo de sistema el Poder Legislativo es denominado comúnmente como Congreso o Congreso General.⁴⁴
2. En los países que tienen este sistema los órganos superiores están democráticamente determinados: el Poder Ejecutivo y el Legislativo, es decir, se ocupan estos cargos a través de elecciones para cada uno por separado (presidente, diputados y senadores).
3. El Poder Ejecutivo es monista, se deposita en un presidente de la República, que es electo por el pueblo por un tiempo determinado.
4. El presidente(a) realiza los dos papeles y funciones de jefe(a) de Estado y jefe(a) de gobierno.
5. El presidente(a), al ser elegido por la ciudadanía y no por el Poder Legislativo, es independiente de este último Poder.

⁴³ Cfr: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 47-52; VALLE PASCUAL, Luis del, *Derecho constitucional comparado*, Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 274 y 275; SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pp. 101 y 107; ALCEDA CRUZ, Antonio, "El Poder Legislativo y su función en América Latina", en *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 4, 1983, p. 59; VALADÉS, Diego, *La formación del sistema presidencial latinoamericano. Documento de trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 93, mayo 2007, pp. 1-11; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario", en *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, pp. 188 y ss.

⁴⁴ Con esta palabra se designó a la Asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774. Cfr: JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 466.

6. El presidente(a) de la República nombra y remueve libremente a los secretarios(as) de Estado, no necesitan dichos nombramientos de la ratificación del Congreso General o de alguna de sus Cámaras.⁴⁵
7. El presidente(a) de la República puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría parlamentaria,⁴⁶ ya sea en una o en ambas Cámaras del Congreso o Congreso General.
8. El régimen presidencial funciona tanto con un “gobierno de minoría” (las Cámaras están integradas por un partido político distinto al del presidente) como con un “gobierno de mayoría” (las Cámaras están integradas por el partido político del presidente).
9. El presidente(a) no puede disolver al Congreso.
10. Ni el presidente(a) ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso General, diputado o senador, ni los legisladores pueden ocupar cargos en el gobierno al mismo tiempo, a menos de que se solicite licencia para sólo desempeñar el cargo en el gobierno.
11. Constitucionalmente la Cámara alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara baja (diputados), representantes o asambleístas).⁴⁷
12. El presidente(a) es comandante en jefe del Ejército y la Armada, así como de la milicia.⁴⁸
13. Es muy factible que la discusión se polarice, y cuando los resultados “son malos y producen una parálisis gubernamental, Congreso y presidente se culpan mutuamente alegando radicalidad en las posturas e intereses partidarios, o falta de oficio en el diálogo político. Cuando

⁴⁵ Quienes son sus consejeros y colaboradores, particularmente en México, a partir de la reforma de 1994, el Procurador General de la República es nombrado por el presidente de la República pero la Cámara de Senadores lo ratifica (artículo 76, fracción II, artículo 89, fracción IX, y artículo 78 de la Constitución).

⁴⁶ Para Mainwaring y Shugart, consideran que cuando coincide el partido del presidente con el partido mayoritario del Congreso se trabaja mejor. *Cfr.* MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Matthew, “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica”, en *La reforma del Estado. Estudios comparados*, *op. cit.*, pp. 125-127.

⁴⁷ *Cfr.* QUINZIO FIGUEIREDO, Jorge Mario, “Un sistema unicameral para Chile”, en *Revista Chilena de Derecho*, Santiago de Chile, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, núms. 2 y 3, t. I, mayo-diciembre de 1993, p. 319.

⁴⁸ *Cfr.* GÓMEZ MORA, Rebeca, “El modelo presidencial como sistema de gobierno y su constitucionalización en el Derecho constitucional contemporáneo”, en *Revista Iuridica Universidad Arturo Michelena*, Venezuela, Centro de Investigaciones Jurídicas “Dr. Aníbal Rueda”, núm. 4, julio-diciembre de 2006, p. 117.

los resultados son buenos, cada uno trata de arrogarse los méritos de la consecuencia”.⁴⁹

14. Se puede presentar una alta fragmentación en el sistema de partidos, así como dificultades por parte del Ejecutivo, en un entorno de esta naturaleza, para construir coaliciones de gobierno.⁵⁰
15. No existe la moción o voto de censura,⁵¹ es decir, el Congreso General no puede derribar al gobierno y no se puede dar la disolución del Congreso. Respecto de esta última característica, algunos países con sistema presidencial introducen esta última figura que es propia del sistema parlamentario (Argentina, Colombia, Paraguay y Perú),⁵² se trata así de una característica que ha matizado al sistema presidencial, para acercarse al régimen semipresidencial o semiparlamentario.

Por todo lo anterior, podríamos preguntarnos ¿qué sistema o régimen de gobierno es mejor? Y la respuesta nos la proporciona Manuel Aragón al afirmar que puede ser democrático tanto un régimen parlamentario como un sistema presidencial.⁵³ Asimismo, se afirma que no hay preferencia por los sistemas de gobierno (presidencial, parlamentario, o cualquier otro), sino por su operación y adaptabilidad a cada situación, ya que de lo que se trata es encontrar el equilibrio entre el diseño constitucional y el contexto.⁵⁴ Sin embargo, se considera que el presidencial “parece menos democrático”, derivado a que no es explicable que una sola persona represente a una comunidad

⁴⁹ SANDOVAL LÓPEZ, Francisco J., “Aspectos constitucionales en el sistema mexicano”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Poder Judicial de la Federación, México, 2006, núm. 22, p. 162.

⁵⁰ Cfr: SANDOVAL LÓPEZ, Francisco J., “Aspectos constitucionales en el sistema mexicano”, *op. cit.*, p. 170.

⁵¹ Cfr: CARPIZO, Jorge, “La estructura del gobierno en la Constitución mexicana de 1824”, en *Estudios constitucionales*, 3a. edición, México, UNAM-Porrúa, 1991, p. 273; SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pp. 98 y 99; PATIÑO CAMARENA, Javier, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

⁵² Cfr: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Comentario”, en *La reforma del Estado. Estudios comparados*, *op. cit.*, p. 190.

⁵³ Cfr: ARAGÓN, Manuel, “El régimen presidencialista puede ser tan democrático como el parlamentario”, *op. cit.*, p. 58. Para profundizar sobre las características, posturas y tesis actuales sobre los sistemas o regímenes de gobierno, por ejemplo, las de Juan Linz, Giovanni Sartori, Dieter Nohlen, Diego Valadés, entre otros, consúltese SANDOVAL LÓPEZ, Francisco J., “Aspectos constitucionales en el sistema mexicano”, *op. cit.*, pp. 166-170.

⁵⁴ Cfr: PIZA ROCAFORT, Rodolfo E., *op. cit.*, pp. 163 y 164.

política plural. Mientras que también se ponen objeciones a los sistemas parlamentarios, porque se piensa que son “menos eficaces”.

De igual manera, por citar un caso, en México la “conformación actual de las Cámaras ha provocado inestabilidad en el sistema y en ocasiones parálisis legislativa o problemas de gobernabilidad. Lo anterior es producto de la polarización en el Congreso, que en vez de sumar mayorías para la consecución de labores legislativas en beneficio del interés nacional, en ocasiones ha tenido tintes altamente partidistas y electorales”.⁵⁵

Finalmente, existe la opinión que los sistemas presidenciales pueden ser democráticos y que los regímenes parlamentarios pueden ser estables y eficaces.⁵⁶ Sin embargo, y por los porcentajes de inestabilidad política de un sistema y otro, es conveniente recoger la sugerencia que el sistema presidencial dé un paso al sistema o régimen de gobierno semipresidencial, es decir, que se dé su parlamentarización para fortalecer el poder gubernamental, ya que en este caso los programas y decisiones del gobierno contarían con el apoyo del Congreso. Con ello la acción presidencial no se debilita, sino se fortalece cuando tiene que formar alianzas y es más fácil que haya gobernabilidad.⁵⁷ En donde se sugiere, para dar ese paso, por ejemplo, establecer lo siguiente:

1. La figura de un jefe de gabinete (o primer ministro) propuesto por el Congreso y con aprobación (o no) del presidente, el cual pueda ser removido por el Congreso.
2. Secretarios de Estado (todos o algunos de ellos ratificados por el Congreso o por alguna de sus Cámaras).
3. Incluir la figura del Consejo de ministros o de Consejo Económico y Social o de un Consejo de Estado.
4. Hacer más formal y ampliar la figura del refrendo ministerial.
5. Intervención de los secretarios de Estado en los debates parlamentarios.

⁵⁵ BERNAL MORENO, Jorge Kristian, “El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político actual”, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁶ *Cfr.*: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, *op. cit.*, p. 116.

⁵⁷ *Cfr.*: VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Colegio Nacional, 2007, pp. 11 y 197.

6. Que el Poder Ejecutivo y los miembros del gabinete tengan derecho de voz en el Poder Legislativo para promover los asuntos de interés del gobierno.
7. Incluir la figura de la pregunta parlamentaria, la interpelación a los miembros del gobierno (en México, recientemente en 2008 se reformó la Constitución para que las Cámaras puedan convocar a determinados servidores públicos, para que respondan a interpelaciones o preguntas),⁵⁸ el voto de confianza, la moción de censura y la disolución del Congreso.
8. Que las facultades de la Cámaras baja y la Cámara alta sean mucho más similares.
9. Revisar el número de legisladores.
10. La reelección de los legisladores.
11. Hacer más rígido el *quórum* de reunión de los legisladores.
12. Hacer una práctica cotidiana la negociación y formación de coaliciones.⁵⁹
13. Que los periodos de sesiones ordinarios sean muy amplios y durante todo el año, con sus respectivos periodos vacacionales en igualdad de tiempos que los miembros de los Poderes Judicial y Ejecutivo.
14. Que el órgano que opere durante los recesos del Poder Legislativo tenga como única facultad la convocatoria a sesiones extraordinarias.
15. Aumentar el sistema de responsabilidades de los legisladores.
16. Que el mecanismo de toma de decisiones legislativas tenga operatividad y efectividad.
17. Mejorar y corregir problemas de control político, renovar y actualizar el Derecho parlamentario en cuanto a normatividad (en donde se incluye reformar las normas internas), órganos de dirección, grupos par-

⁵⁸ El 15 de agosto de 2008, se reformó el párrafo segundo del artículo 93 para establecer textualmente que “cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas”.

⁵⁹ Para ampliar el tema sobre el órgano que funciona, en el caso de México, del Congreso de la Unión consúltese RAIGOSA SOTELO, Luis, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, México, Senado de la República ITAM Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 7-13 y 109-180.

lamentarios, programa legislativo, estatuto de los parlamentarios, derechos y prerrogativas, régimen de incompatibilidades, entre otros.⁶⁰

V. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN GENERAL O COMPARADO

Los antecedentes del Derecho parlamentario datan de finales del siglo XIX, ya que para entonces existía una definición del mismo, por lo que este Derecho no es nuevo. Tiene sus orígenes en una obra compilada por Tomas Jefferson, en 1827, titulada *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*. El propósito de Jefferson era poner en conocimiento de los nuevos representantes y senadores elementos teórico-prácticos, para que éstos resolviesen los casos dudosos y difíciles.⁶¹

Por otro lado, y en el mismo siglo, en Italia, Vincenzo Michelli, entre 1896 y 1897, impartió un curso titulado “Derecho Parlamentario” en la Universidad de Perusa y más adelante una cátedra con este título en 1898. Este profesor italiano consideró al Derecho parlamentario como un “conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea política, [...] entre las asambleas políticas... y los demás poderes”,⁶² y, ahora podemos añadir, órganos del Estado.

Posteriormente, por el impulso de autores, sobre todo, del ámbito constitucional, en diversos países, tanto europeos como americanos, se han creado Institutos, impartido cátedras, cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, artículos y obras, con títulos o contenidos de “Derecho Parlamentario”, tanto en el ámbito nacional como internacional.

⁶⁰ Para ver las propuestas de cambiar de un régimen o sistema a otro. *Cfr. Ibidem*, pp. 171, 172 y 178-225; SANDOVAL LÓPEZ, Francisco J., “Aspectos constitucionales en el sistema mexicano”, *op. cit.*, pp. 170-176; VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, *op. cit.*, pp. 35-41, 43, 65 y 121; *La Reforma del Estado. Propuesta del III-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Senado de la República, 2009, pp. 7-17 y 18 y ss., y OROZCO GÓMEZ, Jesús, *op. cit.*, pp. xx y ss.

⁶¹ Traducida por Joaquín Ortega y publicada por la Librería Americana, París, 1827, la cual puede ser consultada en la Biblioteca “Jorge Carpizo” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁶² MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, *op. cit.*, 1987, p. 21.

Sobre todo, el interés del Derecho parlamentario ha aumentado en los momentos en que se habla de una decadencia o crisis de la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea o Dieta) en cuanto a su papel como órgano representativo, legislativo y fiscalizador del Ejecutivo.

A ese respecto, se ha considerado la necesidad de realizar el estudio profundo de dicha institución en cuanto a sus fuentes (históricas, reales o materiales y, en especial, sus fuentes formales); sus bases constitucionales y reglamentarias; su organización; sus funciones; los procedimientos parlamentarios; las relaciones con otros órganos del Estado⁶³ en donde se incluyen los sistemas y regímenes de gobierno, sus deficiencias, así como sus tendencias.

De las definiciones más recientes que se han expuesto respecto del *Derecho parlamentario* se encuentra la de Silvano Tosi quien lo considera como “parte del Derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento”.⁶⁴ Mientras que la definición de Fernando Santaolalla es más amplia al definir al *Derecho parlamentario* como el “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.⁶⁵

También precisa Santaolalla que este Derecho gira en torno a una determinada institución, pero que no es suficiente que la misma se denomine “Parlamento”, siendo ésta una denominación de carácter accesorio,⁶⁶ y lo esencial, según este autor, es que dicha institución encarne libre y democráticamente la voluntad popular, es decir, que cuando se hace referencia al Derecho parlamentario puede tratarse también de un Congreso, de una Asamblea, etcétera, y no sólo de un Parlamento, tratándose de una disciplina del Derecho constitucional que existe tanto en los sistemas o regímenes presidenciales como en los parlamentarios o de asamblea o de cualquiera de las combinaciones de éstos.

⁶³ Cfr: *Ibidem*, p. 22; MANZANARES, Henri, *op. cit.*, p. 68.

⁶⁴ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 25, citando a TOSI, Silvano, *Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè, 1993, p. 3.

⁶⁵ SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 29.

⁶⁶ También en este sentido se expresó el profesor BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 22.

Es importante señalar que el Derecho parlamentario no debe ser confundido con el Derecho legislativo,⁶⁷ porque este último sólo regula una de las

⁶⁷ El derecho legislativo se refiere a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley independientemente del órgano que la emita (los poderes ejecutivos en los distintos órdenes del Estado federal), es decir, con relación a la consideración de las distintas formas en que debe revestir sus diversos trámites de elaboración o requisitos procedimentales, tipos, su coherencia, su lógica, así como a que ésta debe ser clara, honesta, posible, útil, en armonía con el sistema jurídico, justa y dada para el bien común de los ciudadanos. De manera equívoca se le identifica también como “Técnica Legislativa”. En Alemania, España y en Italia se han desarrollado estudios, programas, legislación y se han creado organismos, en materia de Técnica Legislativa y, en menor grado, en Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido, Suiza, también en América Latina, particularmente, en México se ha presentado en distintas escuelas e instituciones, cursos, seminarios y se han publicado obras. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, op. cit., p 48; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Derecho legislativo”, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 332 y 333. A ese respecto, en México encontramos, por citar algunas, las siguientes obras en orden cronológico que hacen referencia al procedimiento, proceso legislativo y técnica legislativa: *Inconstitucionalidad de las omisiones legislativas en Alemania Occidental y en México* (1970); *El proceso legislativo de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las reformas a los Códigos Penal, de Procedimientos Penales del Distrito Federal, Federal de Procedimientos Penales, Civil y de Procedimientos Civiles y a la Ley Orgánica de Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal* (1971); *Reformas y adiciones constitucionales proceso legislativo* (1971-1976); *La vacatio legis en el derecho mexicano* (1972); *Proceso legislativo de la Ley General de Población* (1973); *Derecho legislativo mexicano* (1973); *Proceso legislativo de la Reforma Política y Ley de Organizaciones Políticas y procesos electorales* (1977); *Nuevas técnicas para controlar la eficacia de las normas jurídicas* (1979); *Ley Federal para el Fomento de la Pesca (proceso legislativo y aspectos de derecho comparado)* (1981); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Ley de Planeación* (1982); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1982); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1982); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial para establecer, reformar y adicionar diversas disposiciones de carácter mercantil* (1982); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria, del Apartado B del artículo 123 constitucional* (1982); *Modelo de política legislativa; aplicación al caso del aborto en México* (1982); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas a los artículos 1916 y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal* (1983); *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (1983); *Política y proceso legislativo* (1985); *La formación de las leyes; elementos de Técnica Legislativa* (1987); *Técnica Legislativa*

distintas funciones de la institución representativa. Mientras que el primero, incluso es considerado por algunos como “Poder Parlamentario”,⁶⁸ en virtud de que lo ejerce la institución parlamentaria o representativa, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea (unicameral o bicameral), independientemente del sistema o régimen de gobierno de que se trate.

Nosotros definimos al Derecho parlamentario en general —o en el campo del Derecho comparado— como aquella parte, rama, o sector del Derecho constitucional,⁶⁹ que se refiere al estudio y regulación⁷⁰ de la organización, composición, estructura, privilegios (derechos), estatutos y funciones de la institución representativa, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta

(1988); *Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia* (1992); *La reforma a las Leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1993. (Procedimiento legislativo)* (1994); *Lógica parlamentaria (propuestas para una teoría)* (1996); *Algunos apuntes para la historia del refrendo ministerial; un ejemplo de vinculación jurídica* (1996); *El dictamen legislativo* (1997); *Derecho procesal del Poder Legislativo del Estado de México. Apuntes para la caracterización del derecho para interpretar, crear, modificar o suprimir las leyes* (1997); *Legislación* (1997); *Elementos de Técnica Legislativa* (2000); *Legislar quién y cómo hacerlo* (2000); *Curso de Técnica Legislativa* (2002); *Técnica Legislativa* (2002); *Redacción Legislativa* (2002); *Ensayos legislativos; Técnica Legislativa* (2003); *Manual de Técnica Legislativa* (2003); *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado* (2003); *Las reformas a la Constitución de 1917; fuentes para su estudio* (2004); *Derecho a iniciar leyes y decretos: deuda pendiente con el Poder Judicial Federal* (2004); *Elementos de Técnica Legislativa* (2004); *El procedimiento legislativo mexicano* (2005); *Manual de procedimientos legislativos y sus formatos* (2005); *Manual de Técnica Legislativa* (2006); *Derecho parlamentario y Técnica Legislativa en México, principios generales* (2006); *Técnica, ciencia y epistemología legislativas* (2006); *Técnicas normativas; modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración; (estudios de caso)* (2006); *Alternativas de solución a la denominada congeladora legislativa en la Cámara de Diputados* (2007); *El quehacer en la LX Legislatura. Antecedentes y entorno; la celebración de Tratados en el orden constitucional* (2008); *Algunos elementos de Técnica Legislativa* (2008); y *Redacción judicial* (2008).

⁶⁸ Cfr: ESTEBAN, Jorge de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J., *Curso de derecho constitucional español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 191; PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno:..., op. cit.*, pp. 187-188.

⁶⁹ Cfr: MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, *op. cit.*, pp. 20, 21 y 30.

⁷⁰ Normas contenidas en la Constitución, en las Leyes Orgánicas, Reglamentos, resoluciones y acuerdos que se refieren al Poder Legislativo. Como fuentes del derecho parlamentario se encuentran también a la costumbre o práctica parlamentaria. Cfr: OÑATE LABORDE, Santiago, “Fuentes e interpretación del derecho parlamentario”, en *Derecho parlamentario iberoamericano, op. cit.*, pp. 57, 60 y 61, y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno..., op. cit.*, p. 188.

o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales,⁷¹ incluidos los sistemas o regímenes de gobierno, caracterizándose este derecho por la generalizada inexistencia de una sanción jurídica⁷² (una norma que establezca una pena, multa, infracción, etcétera), pero sí por la existencia de una sanción política como puede ser, por ejemplo, el abstencionismo electoral, el anular el voto, el voto en blanco, el desgaste de la mayoría parlamentaria, el fortalecimiento de la oposición y de las minorías, entre otras, sobre todo, cuando se realizan o se ejercen actos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

De tal forma, el Derecho parlamentario es una disciplina del Derecho constitucional que existe tanto en los sistemas o regímenes presidenciales, parlamentarios⁷³ o de asamblea o de la combinación de éstos.

En la actualidad se ha considerado que, a pesar de las décadas de su surgimiento constitucional, se tiene “un Derecho parlamentario excesivamente disperso... sin que se tengan claros los criterios y el marco general que ordena ese sistema normativo”.⁷⁴ Por ello, se hace hincapié en que este Derecho es “un conjunto de normas de especificidades propias del ordenamiento jurídico del Estado que debe respetar las reglas formales y materiales que la Constitución establece”.⁷⁵

Asimismo, es necesario reconocer que hoy en día se considera que el Derecho parlamentario debe ser flexible y abierto a la innovación, sin embargo, en la práctica “resulta de una rigidez extrema”,⁷⁶ en donde en algunos países un proyecto de ley es aprobado 12 años después de haberlo presentado. Lo anterior, se le atribuye, por ejemplo, a los defectos que pueda tener un

⁷¹ Cfr: BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, pp. 259-263.

⁷² Por ejemplo, tenemos como sanción jurídica la disminución de la dieta, la aprobación o no de un determinado acto, declarar la renuncia tácita de un parlamentario, la declaración de procedencia afirmativa, una moción de orden, la inhabilitación para desempeñar cargos, etcétera.

⁷³ Para profundizar en otras definiciones más del Derecho parlamentario, consúltese HURTADO CISNEROS, Mauricio, “El papel protagónico actual de las legislaturas. Su reencaminamiento a partir de su cuestionamiento”, en *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos*; LVI Legislatura del Estado de México, México, núm. 30-31, febrero 2006-marzo 2007, pp. 36-40.

⁷⁴ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁶ PACHECO FERNÁNDEZ, Francisco Antonio, “Palabras en el Foro Permanente de Análisis sobre el Derecho parlamentario costarricense”, en *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Asamblea Legislativa, vol. 16, núm. 3, diciembre de 2008, p. 37.

Reglamento o una Ley de la materia o a que no existan estos, aunados a tradiciones y políticas. Existen los que consideran que un proceso legislativo debe tener calidad y reflexión, y a otros les interesa la rapidez, la inmediatez, la celeridad y, por supuesto la calidad, porque se debe hacer mucho, bien y en poco tiempo.⁷⁷

VI. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN MÉXICO

A) *Antecedentes*

Conforme a la definición que expusimos en el apartado anterior, es importante señalar que los antecedentes del Derecho parlamentario en México surgen con la propia institución representativa mexicana. Sin embargo, aquí haremos mención exclusivamente a la parte de los estudios doctrinarios⁷⁸ que hay sobre la materia.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, el caso de la Asamblea de Costa Rica. Cfr: PACHECO FERNÁNDEZ, Francisco Antonio, *op. cit.*, pp. 37-41.

⁷⁸ Las obras que trataron al Poder Legislativo de nuestro país constituyen el origen de esta rama, por ejemplo, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano* (1871); *Derecho constitucional* (1875); *Curso de derecho constitucional* (1888); *Elementos de derecho constitucional mexicano* (1899); *Derecho constitucional mexicano* (1931). Hasta llegar a la actualidad con títulos similares. Asimismo, dicho Poder ha sido abordado de manera exclusiva en obras específicas como: *Breve estudio sobre el Poder Legislativo* (1966); *El Poder Legislativo mexicano* (1983); *El Poder Legislativo en la actualidad* (1994); *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"* (1996); *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana* (1996); *Derecho procesal del Poder Legislativo del Estado de México. Apuntes para la caracterización del derecho para interpretar, crear, modificar o suprimir las leyes* (1997); *Historia y desarrollo del Poder Legislativo* (1997); *El Poder Legislativo* (1997); *El Poder Legislativo del Estado libre y soberano de Veracruz-Llave, marco constitucional, legal y reglamentario* (1998); *La reforma al Poder Legislativo en México* (1998); *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano* (2000); *Reformas al Poder Legislativo Mexicano* (2002); *La Reforma al Poder Legislativo en México* (2003); *Poder Legislativo* (2004); *El Poder Legislativo en México, los diputados de partido: el primer eslabón del cambio* (2004); *El Poder Legislativo Estatal en México; análisis y diagnóstico* (2004); *Los dueños del Congreso, el Poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero* (2004); *El Poder Legislativo en el Estado mexicano* (2005); *El Poder Legislativo Federal y local en el marco de un nuevo federalismo* (2005); y *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes* (2006). Como rama del derecho

Ante la influencia del constitucionalismo norteamericano y español, y si consideramos que es hasta hace relativamente poco tiempo que se le presta atención al Congreso mexicano, los trabajos que trataban los contenidos relativos al “Derecho Parlamentario” no hacían referencia a éste por su nombre. Es más, hasta hace algunos años, un sector de la doctrina mexicana había considerado errónea la denominación de Derecho parlamentario, cuyo sustento exclusivamente se basaba o fundamentaba en no aceptar esta denominación, porque México no tiene un sistema o régimen de gobierno parlamentario, sino presidencial y porque no se cuenta con un Parlamento, sino con un Congreso.

Sin embargo, resultó atractivo el estudio del Derecho parlamentario en México con el auge que se dio, a partir de finales de la década de los setenta y en los años ochenta, del sistema político mexicano, particularmente por la dinámica que se generó en el sistema de partidos, y con los triunfos electorales de partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) o minoritarios en aquella época, específicamente en municipios urbanos, con la creciente pluralidad del Congreso, en donde el papel de este órgano a nivel federal y local se vuelve protagónico.

Pero es a partir de 1987 diversos autores mexicanos,⁷⁹ y en general latinoamericanos y americanos, aún considerando que nuestro sistema o régimen de gobierno es presidencial, tanto en artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios, cursos, diplomados, en las instituciones educativas, entre otros, se han inclinado por admitir, para esta disciplina específica del Derecho constitucional, la denominación de Derecho parlamentario como la más adecuada por las razones expuestas con anterioridad aunado a que no se refiere al régimen o sistema de gobierno;⁸⁰ por ejemplo, porque éste gira en torno a una determinada institución que no es suficiente que la misma se denomine “Parlamento”, sino lo esencial es que dicha institución encarne li-

han aparecido títulos como: *Derecho legislativo mexicano*, dirigida por Ochoa Campos, en 1973, posteriormente, en un artículo de Minor Franco (1985); y *El procedimiento legislativo mexicano* (2005).

⁷⁹ Para profundizar sobre este antecedente consúltese SALAZAR ALBAROA, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 58; y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, 2a. edición, México, Porrúa y UNAM, 2004, pp. 387-388.

⁸⁰ Cfr: *Ibidem*, p. 58.

bre y democráticamente la voluntad popular (Congreso, Asamblea, etcétera, y no sólo de un Parlamento).

B) *Concepto*

Como quedó asentado líneas arriba, el Derecho parlamentario, en este caso el mexicano, se puede definir como la rama del Derecho constitucional que estudia la regulación de la organización, composición, estructura, privilegios (derechos), estatutos y funciones del Congreso General mexicano y de sus Cámaras, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales incluido el sistema o régimen de gobierno, caracterizándose este Derecho, al igual que en otros países, por la casi ausencia de sanciones jurídicas, pero sí políticas.

C) *Naturaleza jurídica*

Para la Real Academia Española el término naturaleza proviene de *natural* y *eza*, que significa esencia y propiedad característica de cada ser. Jurídicamente este término se refiere, en el ámbito que aquí estudiamos, a todo lo relativo a la legislación que se expide conforme a la Teoría General del Derecho, es decir, con relación a la legitimidad y legalidad del poder emisor.⁸¹ La naturaleza jurídica del Derecho parlamentario es de carácter primigenia y suprema, porque forma parte del derecho constitucional,⁸² y es el constituyente originario o el permanente quien lo emite y es, al mismo tiempo, su destinatario.

⁸¹ Cfr: BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Alfonso Ruiz Miguel y Fernando Torres Valencia (trad.), 1980, pp. 307-316; y REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 21a. edición, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 1011 y 1012.

⁸² Ya que este último abarca ciertos temas, por ejemplo, el constitucionalismo; la Constitución como norma fundamental; la estructura o partes de la Constitución (derechos fundamentales, y normas de organización y procedimiento); el control de la constitucionalidad de leyes y actos; la forma de Estado; la forma de gobierno; el sistema de gobierno; y la división de poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), entre otros. Cfr: LUCAS VERDÚ, Pablo, "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, 1988, núm. 72, pp. 362, 365, 367 y 369; y Cfr: QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, México, Porrúa, 2006, pp. 185-189.

D) *Autonomía*

La autonomía del Derecho parlamentario, según el profesor español Lucas Verdú, tiene que visualizarse desde tres ámbitos⁸³ distintos, los cuales son los siguientes:

1. El didáctico: éste se presenta cuando el Derecho parlamentario se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, diplomados, así como en la producción de obras y artículos.
2. El sistemático: el mismo se presenta en el momento que existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, procedimientos, etcétera, que comprenden las asambleas legislativas, las instituciones representativas u órganos o poderes legislativos, en nuestro caso, particularmente el Congreso General, sus Cámaras de Diputados y de Senadores, así como la Comisión Permanente.
3. El formal: el cual se refiere a que debe encontrarse el contenido del derecho parlamentario en un texto único.

Así, no cabe la menor duda que el Derecho parlamentario, a pesar de que se le pudiera confundir o no como disciplina autónoma, existe.⁸⁴ Por ello, respecto a la producción de obras en México con relación a dicho Derecho parlamentario y en orden cronológico, tenemos las siguientes: *Derecho parlamentario iberoamericano* (1987); *Derecho parlamentario, la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda* (1989); *Derecho parlamentario* (1993); *Diccionario de derecho parlamentario mexicano* (1993); *Derecho parlamentario* (1994-1997); *Derecho parlamentario* (1997); *Derecho parlamentario* (1999); *Teoría del derecho parlamentario* (1999); *Estudios constitucionales y parlamentarios* (1999-2001); *Manual del derecho parlamentario o resumen de las reglas* (2002); *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines* (2005); *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales* (2006), *Tópicos de derecho parlamentario* (2007); e *Introducción al derecho parlamentario estatal*.

⁸³ Cfr: FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, “El Parlamento y el derecho”, *op. cit.*, pp. 53-57, y QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “El derecho parlamentario en la ciencia jurídica”, en *Derecho parlamentario iberoamericano*, *op. cit.*, 1987, pp. 1 y ss.

⁸⁴ Cfr: SALAZAR ALBAROA, Enrique Armando, *op. cit.*, p. 63.

Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2009).⁸⁵

De igual manera, encontramos obras publicadas en nuestro país referentes al término Congreso, y en orden cronológico tenemos las siguientes: *Discursos parlamentarios, 1822-1847: el primer Congreso mexicano, el Imperio, la República, la Federación, la Constitución de 1824, Texas, primeras ráfagas centralistas, el Congreso hispanoamericano, la Guerra de 1847* (1943); *América en el Congreso mexicano* (1946); *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo* (1986); *El Congreso de la Unión, integración y regulación* (1997); *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades* (1999); *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual* (2003); *El Congreso mexicano después de la alternancia* (2003); *El Congreso mexicano, historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma* (2005); *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso mexicano (1988-2003)* (2005); *El Congreso a debate* (2006); *Marco normativo del Congreso mexicano* (2006); *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano* (2006); *Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso mexicano en su encrucijada* (2006); y *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano* (2006).⁸⁶

⁸⁵ Otras obras que están relacionadas con el término Derecho parlamentario son: *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos* (1851-1896); *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos* (1878); *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos* (1881-1907); *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores* (1882); *Historia parlamentaria mexicana, sesiones secretas 1821-1824* (1982); *Historia parlamentaria mexicana, crónicas* (1983); *Historia parlamentaria mexicana, sesiones secretas 1825-1828* (1984); *En los orígenes del Reglamento parlamentario* (1988); *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos* (1991); *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950* (1995); *Debate parlamentario* (1997); *Reglas lógicas del discurso parlamentario* (1998); *Enciclopedia parlamentaria de México* (1997), y *Diccionario universal de términos parlamentarios* (1998).

⁸⁶ Otras obras que están relacionadas, y de forma temática, con el Congreso son, por ejemplo: *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político* (1998); *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobierno sin mayoría* (2000); *El sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México* (2000); *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso mexicano (1988-2003)* (2005); *La facultad interpretativa del Congreso* (2006); *Las incompatibilidades del impedimento en el marco del Estatuto personal de los senadores* (2006); *Tácticas parlamentarias* (2006); *La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida* (2006); *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión* (2006); *Posición del Senado en el federalismo* (2007); y *Negociación y construcción de acuerdos* (2008).

E) *Fuentes formales*

Las fuentes formales del Derecho parlamentario en México son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, los tratados internacionales, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (1934), el Reglamento del Senado de la República (2010),⁸⁷ el Reglamento de la Cámara de Diputados (2010),⁸⁸ el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, los Reglamentos Interiores de las Comisiones Legislativas y otros Reglamentos, los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, los usos, prácticas y costumbres parlamentarias, los Manuales de Organización, Procedimientos o de Servicios al Público y las Condiciones Generales de Trabajo, los Estatutos de los Partidos y de las Fracciones o Grupos Parlamentarios, la jurisprudencia y la doctrina.

Aunque el Derecho parlamentario toma principios de otras disciplinas jurídicas constitucionales, procesales o administrativas, por su importancia y por su objeto debe ser considerado como autónomo, porque éste se rige por reglas y principios propios, sin embargo tiene que esperar, sobre todo en nuestro país, el desarrollo de todo su cuerpo normativo, incluso constitucional y el jurisprudencial.⁸⁹ En este último sentido, la “idea central que emerge de la jurisprudencia es que la doctrina de la supremacía constitucional requiere la supervisión judicial de los órganos constitucionales, incluso dentro del marco de las actividades parlamentarias y con respecto a materias esencialmente políticas”.⁹⁰

⁸⁷ El Reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2010, el cual tiene por objeto regular: el estatuto de los senadores y las senadoras; el funcionamiento del Senado de la República y sus órganos; los procedimientos legislativos y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos. Dicho Reglamento tiene como fecha de entrada en vigor el 1 de septiembre de 2010.

⁸⁸ El Reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2010, el cual tiene por objeto normar la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento. Dicho Reglamento tiene como fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2011.

⁸⁹ *Cfr.*: LUCAS VERDÚ, Pablo, “El derecho parlamentario...”, *op. cit.*, pp. 361, 369-372, 376, 381 y 401.

⁹⁰ NAVOT, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un enfoque comparado”, en *Investigaciones, Corte Suprema de Justicia de la Nación, República Argentina*,

En un principio, y por las ideas de autonomía parlamentaria y de la división del poder, las instituciones jurisdiccionales se abstuvieron de controlar los actos del Poder Legislativo; sin embargo, hoy en día prevalecen las ideas de supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales, por lo que ya existe una clara tendencia (Israel, España, Alemania e India) a un control jurisdiccional de los actos internos parlamentarios y, esto, también a través de la jurisprudencia.⁹¹

Asimismo, lo que también es una tarea pendiente, todavía más, es el desarrollo del derecho parlamentario respecto de los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en México, denominado ya como Derecho parlamentario estatal mexicano, el que es necesario fortalecer para alcanzar un verdadero Estado federal, democrático y de Derecho. En donde lamentablemente se percibe un desarrollo en algunas entidades federativas y, en otras, rezago.⁹²

En nuestro país, actualmente y a pesar de las décadas de su surgimiento constitucional, se considera que se tiene “un Derecho parlamentario excesivamente disperso... sin que se tengan claros los criterios y el marco general que ordena ese sistema normativo”.⁹³ Por ello, se hace hincapié en que este Derecho es “un conjunto de normas de especificidades propias del ordenamiento jurídico del Estado que debe respetar las reglas formales y materiales que la Constitución establece”,⁹⁴ a esto se le conoce recientemente como Técnica Legislativa.⁹⁵

Asimismo, hoy en día se considera que el Derecho parlamentario debe ser flexible y abierto a la innovación, pero en la práctica “resulta de una rigidez

Buenos Aires, 2008, núm. 1-2, p. 3.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 3 y 15-22.

⁹² Para profundizar en este tema, consúltese CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Senado de la República, 2009, pp. XIII-XIV.

⁹³ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁹⁵ Obras que están relacionadas con los temas procedimiento, proceso y técnica legislativa son: *El dictamen legislativo* (1997); *El procedimiento legislativo mexicano* (2005); *Manual de técnica legislativa* (2004); *Apuntes legislativos 1954-2006* (2006); *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas* (2006); *Técnicas normativas; modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración (estudios de caso)* (2006); *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México principios generales* (2006); *Manual de técnica legislativa* (2006); y *Algunos elementos de técnica legislativa* (2008).

extrema”,⁹⁶ en donde en algunos países un proyecto de ley es aprobado 12 años después de haberlo presentado. Lo anterior, en cualquier país y México no escapa de esto, se le atribuye a los defectos que pueda tener la normatividad de la materia (Reglamentos, Ley o la falta de estos), y a las tradiciones y políticas.

F) *Las propuestas contenidas en la reciente Reforma Política*

En 2010, como en años pasados, se han presentando propuestas de reforma constitucional, tanto del Poder Ejecutivo Federal, legisladores(as) de todos los grupos parlamentarios (PRI, PRD-PT-Convergencia, PVEM y PAN) como de instituciones, particularmente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, académicos e intelectuales, para continuar con las reformas al poder o la llamada Reforma Política que tiene como objetivo modernizar, renovar, y lograr un mejor equilibrio e interacción entre las instituciones en México para atender los retos, anticipar y reaccionar a tiempo ante los problemas de la sociedad,⁹⁷ en donde con relación al Poder Legislativo y los mecanismos de colaboración con el Poder Ejecutivo, que son materia del Derecho parlamentario en México, destacan, entre otros, los siguientes temas que se pretenden modificar, incluir o derogar, en donde en unos hay coincidencias y en otros no, los cuales son: Plan Nacional de Desarrollo; Consejo Económico y Social; procedimiento de suspensión de garantías; referéndum; igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres; iniciativa ciudadana; consultas populares; porcentaje para la cancelación de registro de partidos políticos; candidaturas independientes; plebiscito; segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República.

Finalmente; reelección de diputados y senadores; modificación de número de diputados y de senadores; forma para cubrir las vacantes de parlamentarios; asistencia de diputados y senadores a sesiones del Pleno o de comisiones; mensaje del presidente de la República cuando presente el informe por escrito sobre la administración pública del país; comparecencias de los secretarios de Estado y directores de las entidades paraestatales; facultad de iniciar leyes o decretos para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y

⁹⁶ PACHECO FERNÁNDEZ, Francisco Antonio, “Palabras en el Foro Permanente de Análisis sobre el Derecho parlamentario costarricense”, en *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Asamblea Legislativa, vol. 16, núm. 3, diciembre de 2008, p. 37.

⁹⁷ Para profundizar sobre este tema, consúltese, *Reforma Política. Seminario de análisis*, México, Instituto Belisario Domínguez-Cámara de Senadores, 2010, pp. 5, 7 y 305-321.

para los ciudadanos; iniciativas de carácter preferente; promulgación y publicación de leyes o decretos; facultad del Congreso para aprobar los tratados internacionales; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos; partidas secretas; revisión de la Cuenta Pública; Auditoría Superior de la Federación; intervención de las Cámaras del Congreso en los nombramientos que haga el presidente de la República; convenios amistosos respecto de límites que celebren las entidades federativas; nombramiento y denominación del Procurador General; Comisiones de Investigación; comparecencia de personas; atribuciones de la Comisión Permanente; falta absoluta del presidente de la República; designación de un presidente interino por parte del Congreso; facultades y obligaciones del presidente; plazos y trámite para las preguntas por escrito; alcances de las comparecencias de los servidores públicos sujetos a interpelaciones; moción de censura para determinados servidores públicos; derecho de voz del Poder Ejecutivo y los miembros del gabinete en el Poder Legislativo para promover los asuntos de interés del gobierno; derogar o suprimir la actual facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a una grave violación de algún derecho fundamental; facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; comparecencia ante el Congreso de autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos; facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en lugar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para averiguar hechos que constituyan una grave violación de algún derecho fundamental; controversias constitucionales; responsabilidad del presidente de la República; reglas y el procedimiento para los casos de juicio político; juicio político contra el presidente; declaraciones de procedencia o responsabilidad de carácter penal cometida por los servidores públicos; reelección de presidentes municipales, regidores, síndicos de los ayuntamientos y diputados de las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal; entidades estatales de fiscalización; autonomía de las procuradurías generales de justicia de los estados; revocación de mandato para el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores de los estados de la Unión, jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; jerarquía de las normas, y propaganda de la Federación, los Estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus

demarcaciones territoriales, entre otros.⁹⁸ Sin embargo, sobresale que nada se propone en el sentido de ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Poder Legislativo, los cuales son realmente escasos, representando la máxima debilidad de este Poder⁹⁹ y constituyendo el principal obstáculo para aprobar la Reforma Política o, incluso, de una nueva Constitución si esta segunda opción se fortalece en nuestra sociedad.

VII. CONCLUSIONES

- Primera. El Poder Legislativo adquiere el carácter de institución representativa a partir del momento en que se abre, para su integración, a personas provenientes de distintos estratos sociales. Máxime que con el surgimiento del Estado de Derecho, el Poder Legislativo ya no es concebido como un órgano de la sociedad, sino como un órgano del Estado que sirve para representar a la sociedad y que, además, se encuentra sujeto a la Constitución, siendo sus actos controlables ante órganos jurisdiccionales.
- Segunda. Puede ser democrático tanto un régimen parlamentario como un sistema presidencial, sin embargo, este último presenta problemas de gobernabilidad cuando no coincide el partido que tiene la presidencia con el partido que tiene mayoría en las Cámaras. A ese respecto, es conveniente que el sistema presidencial dé un paso al sistema o régimen de gobierno semipresidencial, es decir, que se dé su parlamentarización, para fortalecer el poder gubernamental, ya que en este caso los programas y decisiones del gobierno contarían con el apoyo del Congreso. Con ello la acción presidencial no se debilita, sino se fortalece cuando se hace una práctica cotidiana negociar, formar alianzas y coaliciones, y es más fácil que haya gobernabilidad.

⁹⁸ Para profundizar sobre este tema, consúltese *Reforma Política. Seminario de análisis*, op. cit., pp. 316-318.

⁹⁹ Primer periodo: Del 1o. de septiembre de cada año, sin prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo (artículo 83), en cuyo caso las sesiones se podrán extender hasta el 31 de diciembre. Segundo periodo: Del 1o. de febrero de cada año sin prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/66.htm?s=>. Y <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/67.htm?s=>.

- Tercera. La existencia del Derecho parlamentario se fundamenta en cualquier tipo de sistema o régimen de gobierno, independientemente de la denominación que reciba el Poder Legislativo, ya que lo realmente importante es que gire en torno a una institución que encarne libre y democráticamente la voluntad popular.
- Cuarta. El Derecho parlamentario en general —o en el campo del Derecho comparado— es aquella parte, rama o sector del Derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios (derechos), estatutos y funciones de la institución representativa, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales, incluidos los sistemas o regímenes de gobierno, caracterizándose este Derecho por la generalizada inexistencia de una sanción jurídica, pero sí por la existencia de una sanción política. De tal forma, el Derecho parlamentario es una disciplina del Derecho constitucional que existe tanto en los sistemas o regímenes presidenciales, parlamentarios o de asamblea o de la combinación de estos.
- Quinta. Actualmente, se considera que se tiene un Derecho parlamentario excesivamente disperso, sin que se tengan claros los criterios y el marco general que ordena ese sistema normativo. Hoy en día se considera que el Derecho parlamentario debe ser flexible y abierto a la innovación; no hay una regulación respecto a la libertad democrática del debate, su procedimiento y la participación política de la sociedad (directa o indirectamente); se emplea mucho tiempo en esta última actividad dejando de lado el tema propiamente legislativo, y las instituciones jurisdiccionales no controlan los actos del Poder Legislativo en el ámbito interno del Congreso. Lo anterior ocurre en cualquier país y México no es la excepción. Aunado a que aquí es escaso el tiempo que tiene el Congreso para sesionar. Las deficiencias radican en la normatividad de la materia (Ley, Reglamentos o la falta de estos), y a las tradiciones y políticas, que impiden fortalecer la agenda legislativa, un debate organizado o cualquier otra actividad cuando se tienen sólo seis meses y medio en total para sesionar en Pleno. También es una tarea pendiente el desarrollo del Derecho parlamentario respecto de los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en México, denominado ya como Derecho parlamentario estatal mexicano.