



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo**

**EL PARLAMENTO EUROPEO  
-UN ÓRGANO DE SOBERANÍA REGIONAL-**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

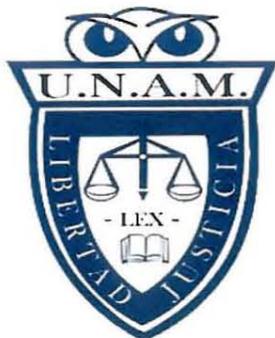
**P R E S E N T A**

**ABRAHAM VALDERRÁBANO FAJARDO**

**DIRECTOR:**

**Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo**

**Ciudad Universitaria, Noviembre 2010**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO**

Cd. Universitaria, D.F., 23 de noviembre de 2010.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **VALDERRÁBANO FAJARDO ABRAHAM** con número de cuenta 40505610-7 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL PARLAMENTO EUROPEO – UN ÓRGANO DE SOBERANÍA REGIONAL-**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*mpm.

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI**

Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

Facultad de Derecho de la UNAM

Presente.

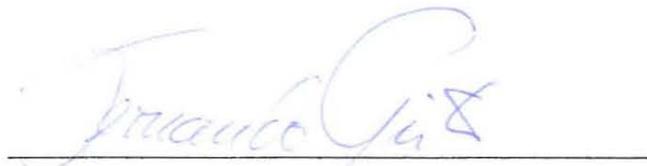
**18 de noviembre de 2010**

Por este conducto, me es grato informar que la tesis titulada "EL PARLAMENTO EUROPEO -UN ÓRGANO DE SOBERANÍA REGIONAL-", elaborada por el alumno ABRAHAM VALDERRÁBANO FAJARDO, con número de cuenta 40505610-7, bajo mi supervisión, asesoría y dirección, fue concluida de manera satisfactoria; por lo cual, manifiesto mi completa conformidad con dicho proyecto.

En virtud de lo anterior, solicito a usted, de no existir observaciones, girar sus amables instrucciones a fin de que sea aprobada la impresión de la tesis de referencia y se de inicio con los trámites de titulación correspondientes.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE



**DR. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO**

---

*A la memoria de María Luisa Anguiano González, mi abuela.*

*Por los consejos, las enseñanzas y la vida.*

# ÍNDICE

## EL PARLAMENTO EUROPEO -UN ÓRGANO DE SOBERANÍA REGIONAL-

|   | PÁG.      |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.</b>  | <b>i</b>  |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |           |
| <b><u>La Soberanía como objeto de estudio.</u></b>            | <b>1</b>  |
| <b>1. Caracterización del término.</b>                        | <b>1</b>  |
| <b>2. Las teorías sobre la Soberanía.</b>                     | <b>4</b>  |
| 2.1. Jean Bodino.   | 4         |
| 2.2. Thomas Hobbes.   | 7         |
| 2.3. Jean-Jacques Rousseau.                                   | 9         |
| <b>3. La Soberanía como poder político.</b>                   | <b>11</b> |
| 3.1. Friedrich Hegel.   | 11        |
| 3.2. Georg Jellinek.  | 13        |
| <b>4. La Soberanía en el Derecho.</b>                         | <b>14</b> |
| 4.1. Sistema jurídico kelseniano.                             | 15        |
| 4.2. La Soberanía jurídico-positiva de Hans Kelsen.           | 16        |
| <b>CAPÍTULO II</b>  |           |
| <b><u>Evolución de los Parlamentos.</u></b>                   | <b>21</b> |
| <b>1. Antecedentes.</b>                                       | <b>21</b> |
| 1.1. El Senado romano.  | 21        |
| 1.2. Las Cortes medievales.                                   | 24        |
| 1.3. Parlamentos nórdicos.                                    | 26        |
| <b>2. Surgimiento de los Parlamentos en Europa y América.</b> | <b>27</b> |
| 2.1. Inglaterra.  | 27        |
| 2.2. Francia.   | 34        |
| 2.3. El caso de los Estados Unidos de América.                | 38        |
| <b>3. Parlamentos modernos en la actualidad.</b>              | <b>43</b> |
| 3.1. La Dieta Imperial en Japón.                              | 43        |
| 3.2. El Congreso Nacional del Pueblo Chino.                   | 44        |
| 3.3. El Bundestag en Alemania.                                | 46        |
| 3.4. La reforma institucional en Italia.                      | 48        |
| 3.5. El presidencialismo latinoamericano.                     | 49        |
| 3.6. El Parlamento en la Unión Europea.                       | 50        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CAPÍTULO III</b>   |           |
| <b><u>El Parlamento como poder jurídico-político.</u></b>                             |           |
|   | <b>51</b> |
| <b>1. Generalidades de los Parlamentos.</b>   | <b>51</b> |
| 1.1. Caracterización del término.   | 51        |
| 1.2. Principio de Autonomía e Independencia.  | 53        |
| 1.3. Competencia de los Parlamentos.  | 54        |
| <b>2. Estructura de los Parlamentos.</b>  | <b>57</b> |
| 2.1. Formas de Gobierno.  | 57        |
| 2.2. Unicameralismo y Bicameralismo.  | 61        |
| 2.3. Dimensiones de las Cámaras.  | 64        |
| <b>3. Funciones de los Parlamentos.</b>   | <b>64</b> |
| 3.1. Función Legislativa.   | 65        |
| 3.2. Función Financiera o Presupuestal.   | 65        |
| 3.3. Función de Control y Dirección política.   | 66        |
| 3.4. Función Representativa.  | 68        |
| 3.5. Función Jurisdiccional.  | 68        |
| <b>CAPÍTULO IV</b>  |           |
| <b><u>El Parlamento Europeo.</u></b>  |           |
|   | <b>69</b> |
| <b>1. Instituciones de la Unión Europea.</b>  | <b>71</b> |
| 1.1. El Consejo de la Unión Europea.  | 72        |
| 1.2. La Comisión Europea.   | 73        |
| 1.3. El Parlamento Europeo.   | 74        |
| <b>2. Antecedentes y creación del Parlamento Europeo.</b>                             | <b>75</b> |
| 2.1. Las Asambleas de las Instituciones de Cooperación.                               | 75        |
| 2.2. La Asamblea de la Comunidad del Carbón y del Acero.                              | 77        |
| 2.3. Estructuración del Parlamento Europeo en los Tratados de Roma.                   | 79        |
| <b>3. Evolución del Parlamento Europeo.</b>   | <b>80</b> |
| 3.1. La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal.                       | 80        |
| 3.2. La ampliación de competencias. El Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht. | 82        |
| 3.3. El Parlamento Europeo en los Tratados de Ámsterdam y Niza.                       | 85        |
| 3.4. La última reforma. El Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa.                | 87        |
| <b>4. Funciones y organización del Parlamento Europeo.</b>                            | <b>89</b> |
| 4.1. Función Legislativa.   | 89        |
| 4.2. Función Presupuestal.  | 92        |
| 4.3. Función de Control.  | 93        |
| 4.4. Las Comisiones parlamentarias.   | 95        |
| 4.5. El Pleno y otras estructuras jerárquicas.  | 96        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO V</b>  |            |
| <b><u>La Soberanía Regional en el Parlamento Europeo.</u></b>          | <b>98</b>  |
| <b>1. Los efectos de la globalización en el concepto de Soberanía.</b> | <b>98</b>  |
| 1.1. La globalización como un fenómeno de cambios.                     | 98         |
| 1.2. La crisis del concepto de Soberanía.                              | 100        |
| <b>2. La reestructura de la Soberanía en la Unión Europea.</b>         | <b>102</b> |
| 2.1. La cesión de Soberanía de los Estados-Nación europeos.            | 103        |
| 2.2. La integración de la Soberanía a través del Derecho Comunitario.  | 106        |
| 2.3. La Unión Europea hacia una nueva forma de Estado.                 | 108        |
| <b>3. El ejercicio de la Soberanía Regional.</b>                       | <b>113</b> |
| 3.1. El Parlamento Europeo y el sufragio universal.                    | 114        |
| 3.2. El orden jurídico comunitario y sus efectos.                      | 115        |
| <br>   |            |
| <b>CONCLUSIONES.</b>   | <b>122</b> |
| <br>   |            |
| <b>Referencias Bibliográficas.</b>                                     | <b>135</b> |

*“Como colectividad política, Europa no puede tomar forma en la consciencia de sus ciudadanos simplemente en la figura de la moneda única.”*

**Jürgen Habermas\***

## **INTRODUCCIÓN.**

*Bruselas, 10 de febrero de 1994.* Tras la aprobación del Tratado de Maastricht, el Parlamento Europeo emitió una resolución sobre la necesidad de crear una Constitución Europea. En los informes que dieron vida a esta resolución se plantearon varios argumentos sobre la conveniencia de crear un ordenamiento jurídico de connotación supranacional que sustituyera a los Tratados. De este modo, se especifica que normalmente un Tratado es un acuerdo suscrito entre Estados soberanos que solo compromete y es aplicable a ellos, no compromete a los ciudadanos de esos Estados y no les atribuye directamente ni derechos ni obligaciones. Por el contrario, al firmar el Tratado de Roma, los Estados miembros constituyeron una comunidad de derecho, dotada de órganos propios, independientes de ellos, capaz de generar normas jurídicas a las que se someten y pueden aplicarse directamente a los ciudadanos. Estos elementos de supranacionalidad se han visto notablemente reforzados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, el cual ha terminado por conseguir que se acepten: la existencia de un orden jurídico constitucional; la superioridad jerárquica del orden jurídico comunitario sobre el orden jurídico nacional; la posibilidad de que los ciudadanos obtengan directamente el reconocimiento y el respeto que les otorgan los Tratados y la legislación comunitaria; la aplicación directa de los derechos contenidos en dicha legislación; la primacía de la legislación comunitaria; y el control de la compatibilidad de las leyes nacionales con el orden jurídico comunitario.\*\*

---

\* HABERMAS, Jürgen. *Por qué Europa necesita una Constitución*. Madrid: New Left Reviews, Nº 11, 2001. Pág. 6

\*\* Cfr. Resolución del 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, Nº C61, 28 de febrero de 1994. Pág. 0155

Circunstancias como ésta, han venido a reinventar el concepto clásico de Soberanía acuñado por Bodino, Hobbes y Rousseau. Los subsecuentes Tratados, han acentuado aún más esta evolución, pues al incrementar los poderes legislativos del Parlamento Europeo, se está permitiendo que la única institución de la Unión Europea que es elegida de manera directa por los ciudadanos ejerza facultades netamente soberanas a un nivel supranacional.

La creación de las leyes comunitarias por parte del Parlamento Europeo, es de vital importancia para el principio democrático de la Unión en virtud de que en los países de Europa Occidental, es norma que exista una forma parlamentaria de gobierno, es decir, los gobiernos devienen su legitimidad a través de las elecciones parlamentarias.

Los Parlamentos tienen una función medular que los define: dar su aprobación a medidas que serán obligatorias para la sociedad, de modo que representan el ejercicio de la Soberanía en las formas de gobierno democráticas. En los Parlamentos se debaten y deciden las medidas y acciones del gobierno en representación de la ciudadanía. Los Estados federales tienen varios, casi 150 países más la Unión Europea tienen uno. Estamos viviendo en la era gobernada por los Parlamentos.

Sabemos bastante acerca de los Parlamentos en lo general, pero muy poco acerca del Parlamento Europeo y su funcionamiento en lo particular. Existe abundante literatura del Parlamento británico o del Congreso de los Estados Unidos, pero al caso del Parlamento Europeo no se le ha dado la debida importancia.

El Parlamento Europeo es un objeto valioso de estudio, el papel que representa en la Unión Europea justifica su especial atención. En particular, en las últimas dos décadas el Parlamento Europeo ha resultado beneficiado de la introducción y ampliación de los nuevos procedimientos legislativos tales como el de codecisión. La connotación supranacional de las leyes que de él emanan, representa un elemento importante para el estudio de la evolución del Estado.

El conocimiento de este contexto más amplio está comprendido en el presente trabajo, sin embargo no es su objetivo. Nuestro objetivo aquí, es el estudio del papel realizado por el Parlamento Europeo a nombre de aquella gran comunidad denominada Unión Europea, y nuestra hipótesis es la que afirma que este órgano supranacional ejerce facultades soberanas a nivel regional.

Por lo tanto, los capítulos del presente trabajo tienen como propósito encontrar la relación básica que existe entre el Parlamento Europeo y el ejercicio de la Soberanía en la Unión Europea, enfocándose en el desarrollo de cada uno de estos conceptos.

En el Capítulo primero, comenzaremos por analizar el significado de la palabra Soberanía, de modo que, después de enunciar algunas definiciones propuestas en la evolución del término, buscaremos desarrollar una que se adapte a los fines del presente trabajo.

Posteriormente, abordaremos aquellas teorías que consideramos fueron las más relevantes en el nacimiento del concepto de Soberanía como el móvil a través del cual el pueblo ejerce el poder. Por otra parte, estudiaremos a la escuela clásica alemana y la connotación político-estatal que le atribuye al término que nos ocupa.

Finalmente, estudiaremos a la Soberanía en su concepción jurídica, para lo cual señalaremos algunos aspectos básicos del modelo de sistema jurídico kelseniano y la relación directa que el mismo tiene con el ejercicio del poder. De este modo, plantearemos algunas cuestiones acerca de la validez que la Soberanía posee, cuando las normas devienen del orden jurídico internacional.

En el segundo Capítulo, analizaremos la evolución del parlamentarismo a través de la historia. En este sentido, comenzaremos por hacer una breve referencia de los órganos legislativos de las culturas antiguas, destacando el papel del Senado romano y el de los Parlamentos de los países nórdicos.

Abordaremos la importancia del Parlamento británico como modelo del parlamentarismo moderno, analizando de manera general el sistema político y normativo en el cual se fundamenta. De la misma manera, señalaremos las características peculiares del sistema parlamentario francés y el caso especial que atañe al Congreso de los Estados Unidos de América.

Concluiremos analizando el funcionamiento de algunos Parlamentos modernos de diferentes regiones del mundo: Asia, Europa y Latinoamérica, indicando sus modelos de organización y estructura, así como el papel y trascendencia política que los mismos desempeñan.

El estudio técnico-jurídico del Parlamento como institución política del Estado corresponde al tercer apartado. Para lo cual, comenzaremos identificando las generalidades que se pueden encontrar en la mayoría de los Parlamentos modernos, destacando los principios y atribuciones que los rigen, e indicando una definición que nos ayude a describir sus funciones. Estudiaremos las diferentes estructuras de los Parlamentos a través del análisis de la forma de gobierno a la que pertenecen y de la configuración y dimensiones de sus Cámaras.

Para finalizar, haremos un análisis de las principales funciones por medio de las cuales los Parlamentos realizan su trabajo. Destacaremos la importancia y trascendencia de la función legislativa, pero sin dejar atrás los papeles que desempeñan las funciones presupuestal y de control político. Además, señalaremos brevemente las funciones representativa y jurisdiccional como las más destacadas en segundo nivel.

La evolución, organización y funciones del Parlamento Europeo será el tema que abordaremos en el Capítulo cuarto. En primer lugar, estudiaremos a la Unión Europea como comunidad política, así como la estructura de sus principales instituciones. En segundo lugar, señalaremos el origen y antecedentes del Parlamento Europeo.

Posteriormente, analizaremos la evolución del Parlamento Europeo a través de la reforma a los Tratados. Señalaremos los motivos de la elección por sufragio universal, así como la ampliación de competencias en las últimas décadas. Finalmente, para entender las funciones que desempeña el Parlamento Europeo, desarrollaremos sus principales procedimientos legislativos, así como el de la asignación y aprobación del presupuesto. Por lo que respecta a su organización y estructura, haremos una breve referencia al trabajo en Comisiones y a las atribuciones del Pleno.

En el quinto y último Capítulo estudiaremos detalladamente el motivo de nuestra hipótesis: la Soberanía Regional. Comenzaremos haciendo un análisis de los efectos que ha provocado la globalización en el concepto de Soberanía. En este sentido, señalaremos que en la Unión Europea se está realizando una reestructura de la Soberanía a través de la cesión e integración de la misma por los Estados-Nación europeos. Abordaremos de manera superficial la transformación que está sufriendo el Estado con el objeto de hacer notar que estos cambios se están desarrollando de manera integral. Finalmente, expondremos los motivos por los cuales consideramos que el Parlamento Europeo tiene atribuidas facultades soberanas de nivel supranacional, así como los efectos que el ejercicio de las mismas contienen al ser traducidas en el Derecho Comunitario.

En definitiva, la construcción de la Comunidad Europea es, a la vez, un proyecto y una realidad. Las relaciones complejas que se están desarrollando entre los Estados que participan en este proceso de integración, constituyen el móvil que determinará a futuro el papel que el Parlamento Europeo habrá de desempeñar en la toma de decisiones de esta nueva forma de Estado.

Abraham Valderrábano Fajardo  
*Ciudad de México, otoño 2010*

## CAPÍTULO I

### La Soberanía como objeto de estudio.

#### 1. Caracterización del término.

En el momento en que nos disponemos a estudiar una ciencia, es importante analizar el origen terminológico que identifica a la misma. El caso que nos ocupa no es la excepción, por lo cual, comenzaremos por encontrar el concepto y significado de la palabra Soberanía.

Soberanía es una palabra de origen francés (*souveraineté*), cuyo significado etimológico proviene del latín medieval *superanus*, que deriva del latín clásico *superus* "superior"; y del concepto griego *Basileus* "Rey", y se le considera: el derecho exclusivo de ejercer la autoridad política.

De Pina y De Pina Vara definen la Soberanía como: *la calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior.*<sup>1</sup>

Sin embargo, para poder entender de qué manera han evolucionado las concepciones de la Soberanía hasta llegar a sus definiciones modernas, es importante estudiar sus orígenes en los Estados antiguos. Nos referimos a Estado y no a sociedad en virtud de que el concepto que nos ocupa siempre irá ligado a esta máxima institución. Al respecto, Hinsley indica que: *"El concepto de soberanía no se hallará en las sociedades que no tienen Estado. Lejos de aparecer simultáneamente con las formas de Estado en una comunidad, el concepto no surgirá hasta que el consiguiente proceso de integración o de conciliación haya tenido efecto entre un Estado y su comunidad."*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 36ª Ed. México: Porrúa, 2007. Pág. 457

<sup>2</sup> HINSLEY, F. H. *El concepto de soberanía*. Barcelona: Labor, S. A., 1972. Pág. 26

En las *polis* y antiguos imperios helénicos es difícil afirmar que haya existido una noción que siquiera se acercara a las concepciones modernas de Soberanía. Tan solo eran comunidades sin formas estatales aún constituidas. Tuvieron muy poco progreso en la evolución de la noción; en que las formas de Estado han proyectado su poder y se han integrado en cierto modo con ella.<sup>3</sup>

En las monarquías helénicas, aunque el concepto no se encontraba aún en el pensamiento político, si existía un progreso hacia su futura formulación. Junto a la idea griega de que la ley era más valiosa que el deseo de la comunidad o del gobernante, existía el dogma de que el rey era la "ley personificada". Esta identificación del gobernante con la ley representó un paso importante en el desarrollo del cuerpo político y en la aparición del concepto de Soberanía, dado que si la ley procede de un cuerpo político debe de haber en éste un poder superior, que en consecuencia está por encima de la ley.<sup>4</sup>

En el Imperio Romano, el concepto de Soberanía tuvo su primera aparición. Dicho concepto podemos encontrarlo en el *Corpus Iuris*; en la doctrina de la *Lex Regia*: "*Quod principi placuit legis habet vigorem; utpote cum lege regia quad de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*". Es decir: "*Lo que place al príncipe tiene fuerza de ley; tanto más cuanto que según la lex regia, que es aprobada por referencia a su imperium, el pueblo le traspasa y deposita en sus manos todo su derecho y poder.*"<sup>5</sup>

El concepto de Soberanía, en su sentido moderno, surgió como tal con Bodino. Este pensador le da una connotación superior al Derecho y define a la Soberanía como el "*poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes*".

---

<sup>3</sup> Cfr. HINSLEY, F. H. Op. Cit. Pág. 35

<sup>4</sup> Ídem. Págs. 37 y 38

<sup>5</sup> Ídem. Pág. 44

Por su parte, Rousseau aterriza el término en las decisiones del pueblo y considera que la Soberanía no es otra cosa que *“el ejercicio de la voluntad general”*, el cual, jamás deberá enajenarse.

Jellinek considera a la Soberanía como una fuerza de mando que le da origen a todas las decisiones estatales, de esta manera define a la Soberanía como *“el poder de mando originario, el que no depende de otro, de una unidad espacial, histórica, formal y teleológica”*.

Kelsen reenfocó las diferentes concepciones de Soberanía y elevó el término al ámbito jurídico, por lo cual, la Soberanía es *“la expresión de la unidad del sistema del Derecho y de la pureza del conocimiento jurídico”*.

Para Heller, la Soberanía es *“la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva”*.

Como podemos observar, la concepción de la Soberanía se ha replanteado de manera innumerable a lo largo de su evolución. Sin embargo, es importante señalar que de manera más o menos constante se alude al poder, a la voluntad, a la supremacía y a la unidad que la misma representa.

Al estudiar estos conceptos, encontraremos lo siguiente: el poder es un *“conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad”*<sup>6</sup>; la voluntad es *“la expresión del querer de un sujeto o de varios, dirigido a la realización de un determinado acto jurídico”*<sup>7</sup>; la supremacía indica *“preeminencia o superioridad jerárquica”*<sup>8</sup>; y la unidad es *“la propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o se altere”*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. Op. Cit. Pág. 409

<sup>7</sup> Ídem. Pág. 498

<sup>8</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua Española*. 22ª Ed. España: Versión Electrónica.

<sup>9</sup> Ídem.

De esta manera, podemos definir a la Soberanía como la unidad de mando suprema e independiente por la cual los órganos del Estado ejercen el poder. Es decir, la Soberanía es un atributo imperativo, indivisible y supremo que utiliza el Estado, por vía de los órganos que lo integran, para llevar a cabo sus funciones, las cuales tendrán siempre connotación jurídica.<sup>10</sup>

## 2. Las teorías sobre la Soberanía.

En esta parte analizaremos los aportes al estudio de la Soberanía de tres pensadores europeos: Jean Bodino, representante del humanismo francés del siglo XVI; Thomas Hobbes, creador de la fundamentación filosófica del absolutismo político del siglo XVII; y Jean-Jacques Rousseau, filósofo “ilustrado” del siglo XVIII.

### 2.1. Jean Bodino.

La filosofía política de Bodino comienza por distinguir al Estado de todos los demás grupos sociales. En este sentido, el elemento que distingue y caracteriza al Estado es la existencia de un poder soberano. Los elementos del Estado son el soberano y el súbdito. En consecuencia, la Soberanía es la sujeción a un poder soberano.<sup>11</sup>

Para Bodino, existen grupos en los que las costumbres, la ideología, el idioma y el derecho son idénticos. A estos grupos los denomina *Cite*, los cuales no constituirán un Estado hasta el momento en que los ciudadanos se encuentran sometidos a un soberano común. Por lo anterior, el elemento constitutivo del Estado es la existencia de un soberano común.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Al respecto, es importante señalar que al hablar de “poder”, siempre lo hacemos en su connotación jurídica, de este modo, consideramos que el Derecho y el poder se encuentran íntimamente ligados. Por lo cual, no existiría el poder sin un Derecho positivo que lo otorgara, así como tampoco existiría el Derecho sin un poder que lo ejerciera.

<sup>11</sup> Cfr. SABINE, George H. *Historia de la teoría política*. 5ª Reimpresión. México: FCE, 1972. Pág. 301

<sup>12</sup> Ídem.

Bodino define a la Soberanía como el “*poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes*”. Como puede observarse, el soberano es la fuente del derecho y, por ende, no se encuentra sometido a las leyes. El soberano no tiene límites al momento de ejercer su poder de legislar, no tiene responsabilidad con nadie ni está obligado a nada. Sin embargo, Bodino estaba seguro que el soberano tenía una responsabilidad con Dios y, por tanto, estaba sometido a su ley.<sup>13</sup> Es necesario que el soberano no esté de ningún modo sometido al mandato de otro y pueda dar leyes a los súbditos, así como anularlas o enmendarlas. El príncipe está exento de la autoridad de las leyes en virtud de que el propio término latino “*lex*” implica el mandato de quien posee la Soberanía<sup>14</sup>.

Por lo tanto, la esencia de la Soberanía reside en el poder de otorgar leyes a los ciudadanos colectiva e individualmente, sin solicitar el consentimiento de un superior (inexistente para el soberano), un igual o un inferior.<sup>15</sup> Bajo este esquema de dar y anular leyes, están comprendidas todas las demás atribuciones de la Soberanía, de modo que, puede decirse, solo posee este atributo.<sup>16</sup> De este modo, toda república bien ordenada que no quiera ser presa de la anarquía tiene que poseer esta fuente de autoridad<sup>17</sup>.

Bodino considera que el Estado es único y solamente varían sus formas de gobierno: si la Soberanía reside en el rey, la forma de gobierno será una monarquía; si el rey tiene responsabilidad con los estados generales, la Soberanía reside en la asamblea; si las decisiones residen en un cuerpo popular, estaremos ante una democracia; y considera que la revolución únicamente es un desplazamiento de la Soberanía.<sup>18</sup> Es decir, la Soberanía se ejerce por el Estado de distintas maneras según la forma de gobierno aplicada.

---

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Teorías acerca de la soberanía y la globalización*. México: Porrúa, 2005. Pág. 58

<sup>15</sup> Cfr. SABINE, George H. Op. Cit. Pág. 302

<sup>16</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 60

<sup>17</sup> Cfr. SABINE, George H. Op. Cit. Pág. 302

<sup>18</sup> Ídem. Pág. 302 y 305

Sin embargo, la teoría de la Soberanía de Bodino contenía contradicciones importantes sobre las ilimitaciones de la misma. Al respecto, Sabine indica que *“En términos generales, la soberanía significa para Bodino un derecho perpetuo humanamente ilimitado e incondicional de hacer, interpretar y ejecutar las leyes... Pero el ejercicio del poder soberano que considera como justificable no era en ningún modo tan ilimitado como sugieren sus definiciones, y el resultado de ello es una serie de restricciones que crean mucha confusión en la teoría.”*<sup>19</sup>

En este sentido, encontramos las siguientes limitaciones a la Soberanía “ilimitada” de Bodino: el soberano se encuentra limitado por la ley de Dios y de la naturaleza, solo de este modo se garantiza la justicia, la cual es superior a la ley humana<sup>20</sup>; existían ciertos actos que el rey (soberano) de Francia no podía ejecutar de manera legal, no podía, por ejemplo, modificar las normas relativas a la sucesión de la corona o enajenar alguna parte del dominio público, es decir, el soberano es la fuente de la ley pero a la vez está sometido a normas constitucionales que no creó ni puede modificar; y la propiedad privada no podía ser violada en virtud de estar garantizada por la ley natural, el soberano no podía tocarla sin consentimiento previo del propietario.<sup>21</sup>

Por último, Bodino consideraba que una república bien ordenada, es decir, la única forma de Estado, es aquella que se asemejaba a una monarquía de tipo francés. El único Estado realmente ordenado es aquel en que la Soberanía es indivisa y reside en una sola persona.<sup>22</sup>

La importancia de la concepción de Soberanía planteada por Bodino radica en que: *“Ninguna doctrina volvió a poner en duda que las naciones europeas organizadas*

---

<sup>19</sup> SABINE, George H. Op. Cit. Pág. 303

<sup>20</sup> *“En cuanto a las leyes divinas y naturales, todos los príncipes están sujetos a ellas y no tienen poder para contravenirlas, por tanto, el poder absoluto de los príncipes y señores soberanos no se extiende, en modo alguno, a las leyes de Dios y de la naturaleza, aquí encontramos un límite al poder soberano y no separación entre ius y lex.”*. BODINO, Jean en GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 59

<sup>21</sup> Cfr. SABINE, George H. Op. Cit. Págs. 303 y 304

<sup>22</sup> Ídem. Pág. 306

*políticamente dentro de un territorio fijo eran soberanas, es decir, independientes hacia el exterior y con un poder centralizado, único y supremo en el interior. Los "Seis Libros de la República" sirvieron para precisar los caracteres del Estado Moderno: es un Estado nacional, con una doble pretensión de unidad y de independencia... La soberanía es externa e interna, negativa y positiva y en estas dos dimensiones están aquellos dos caracteres del Estado moderno.*<sup>23</sup>.

## 2.2. Thomas Hobbes.

Para Hobbes, el hombre se encuentra en la naturaleza siguiendo sus propios instintos. Para poder someterlo, se requiere de un poder lo suficientemente fuerte para anular tales instintos. En este Estado de la naturaleza no existe el poder social ni el Derecho, los hombres son iguales, todos tienen derecho a todo y gobierna el derecho del más fuerte. En este esquema, los hombres buscan la conservación de su existencia, sin embargo, la fuerza de todos contra todos no es el medio idóneo para lograrlo. Por lo tanto, como resultado del impulso vital que impone a los hombres la conservación de su vida, encontramos el origen de la sociedad civil.<sup>24</sup>

La ley de la naturaleza es un precepto, establecido por la razón, que prohíbe al hombre privarse de los medios para conservar su vida u omitir aquello que pueda conservarla mejor. De este modo, el Derecho consiste en la libertad de hacer o de omitir, por su parte, la ley obliga a una de esas dos cosas. La ley y el Derecho difieren tanto como la obligación y la libertad.<sup>25</sup>

El hombre, para proteger su vida contra sus enemigos, se encuentra gobernado por su propia razón, y la regla general de la razón indica que cada hombre debe esforzarse por encontrar la paz y en última instancia utilizar las ayudas y ventajas de la guerra. De esta forma surgen las leyes de la naturaleza.

---

<sup>23</sup> GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 61

<sup>24</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 61

<sup>25</sup> Ídem. Pág. 62

La primera ley de la naturaleza corresponde al instinto de conservación del hombre: buscar la paz y seguirla; la segunda ley de la naturaleza establece que el hombre acceda, si los demás lo consienten y en defensa de sí mismo, a renunciar a la paz; la tercera ley de la naturaleza impone a los hombres cumplir con los pactos celebrados<sup>26 27</sup>.

Los hombres requieren de un poder común capaz de defenderlos de sus enemigos extranjeros, por lo cual, confieren el poder en un solo hombre o en una asamblea de hombres, reduciendo, de este modo, todas las voluntades a una sola voluntad. La multitud unida de esta forma es lo que Hobbes denomina Estado (Leviatán o Dios mortal), el cual, utilizando el poder y la fuerza, es capaz de conformar las voluntades de todos, para la paz en su propio país; y contra sus enemigos en el extranjero. Al titular de esta voluntad unida se le denomina soberano.<sup>28</sup>

La Soberanía, como poder absoluto, supremo y perpetuo, radica en el hombre o asamblea de hombres que ejercen el poder y se instituyen como Estado. De este modo, los hombres, al transmitir su poder y fortaleza, crean el poder soberano. Del Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel a quien se le confiere el poder por consentimiento del pueblo, lo anterior en virtud de que: quienes instituyen el Estado quedan obligados a considerar propias las acciones del mismo; el pacto, al ser entre todos aquellos que instituyen el Estado, y no del soberano con cada uno de ellos, no puede ser quebrantado; si la mayoría ha proclamado al soberano mediante elecciones, quien disiente, ahora debe consentir; ningún soberano puede ser castigado por sus súbditos; es inherente a la Soberanía decidir sobre que opiniones dirigen a la paz y cuales son adversas a la misma; es inherente a la Soberanía el derecho de escuchar y decidir sobre aquellas controversias que surjan de la ley; es inherente a la Soberanía el derecho de declararle la guerra y la paz a otros Estados; es inherente a la Soberanía nombrar a los funcionarios del Estado; el soberano tiene la autoridad de castigar o

---

<sup>26</sup> En este sentido, el primer pacto celebrado por los hombres es el contrato de sociedad, el cual debe cumplirse de manera invariable.

<sup>27</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Págs. 62 y 63

<sup>28</sup> Ídem. Pág. 63

premiar de acuerdo con la ley que él estableció; y, finalmente, corresponde al soberano señalar que preeminencia y dignidad corresponde a cada hombre y otorgarles títulos de honor.<sup>29</sup>

Por lo tanto, para Hobbes, la Soberanía es un poder absoluto, perpetuo, indivisible, no enajenable e ilimitado; y la define como *“el poder absoluto que radica en un hombre o asamblea de hombres en forma total y para siempre”*<sup>30</sup>.

En conclusión, el soberano debe ser un cuerpo determinado (individual o colegiado), fuente de la ley, en virtud de que la característica fundamental de la Soberanía es la capacidad de legislar que ella misma otorga.<sup>31</sup>

### 2.3. Jean-Jacques Rousseau.

Rousseau afirma que el problema fundamental para que los hombres puedan permanecer libres y a la vez protegidos en su persona y en sus bienes, radica en encontrar una forma de asociación en la cual exista una fuerza común: el Contrato Social. Al respecto, Rousseau indica que: *“...dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene... Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo.”*<sup>32</sup>

De este modo, encontramos que el Estado toma la esencia de una persona pública que se forma por la unión de todas las demás. El pueblo son los asociados de esta colectividad, y a cada miembro se le denomina ciudadano en cuanto que es partícipe de la actividad soberana y súbdito por estar sometido al poder del Estado. Por

---

<sup>29</sup> Ídem. 64 a 66

<sup>30</sup> HOBBS, Thomas en GONZALEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 67

<sup>31</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 67

<sup>32</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social*. México: Editores Mexicanos Unidos, S.A., 2003. Págs. 47 y 48

encontrarse contratado consigo mismo, cada individuo se encuentra obligado como miembro del soberano con los particulares y como miembro del Estado con el soberano.<sup>33</sup>

El Estado (cuerpo soberano) se encuentra formado por los particulares y no puede tener interés contrario al de ellos, su existencia deriva únicamente de la legitimidad del contrato: *“El soberano, por la sola razón de serlo, es siempre lo que debe ser.”* Por lo tanto, el hombre pierde su libertad natural y el derecho de obtener todo lo que desea a cambio de obtener la libertad civil y la garantía de la propiedad de aquello que posee. Los hombres, desiguales en virtud de que unos eran más fuertes y otros más talentosos, ahora son iguales por este contrato: por la creación del Derecho.<sup>34</sup>

Rousseau indica que la voluntad general es la única que puede darle dirección a las fuerzas del Estado, por lo cual, lo hará siguiendo su propio fin: el bien común. De esta forma, considera que la Soberanía es inalienable e imprescriptible. Al respecto, afirma que: *“...no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás podrá enajenarse... el poder se transmite, pero no la voluntad.”* Del mismo modo, considera que la Soberanía es indivisible: la voluntad es general o no lo es. Por lo anterior, los políticos *“...no pudiendo dividir la soberanía en principio, la dividen en sus fines y objeto: en fuerza y voluntad, en poder legislativo y en poder ejecutivo, en derecho de impuesto, de justicia y de guerra...”*<sup>35</sup>

Como podemos observar, el pensamiento revolucionario de la Ilustración llevó a Rousseau a configurar una Soberanía radicada en la voluntad del pueblo (asociados de la comunidad estatal), es decir, un poder único y permanente que se va trasladando a

---

<sup>33</sup> Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques. Op. Cit. Págs. 49 y 50

<sup>34</sup> Ídem. Págs. 51, 53 y 58

<sup>35</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. Op. Cit. Pág. 59 y 61

través de aquellos a los que se les va delegando el ejercicio soberano para el beneficio de toda la comunidad.<sup>36</sup>

### 3. La Soberanía como poder político.

En el siglo XIX, el pensamiento político sufrió una revolución y un replanteamiento de sus concepciones tradicionales. De este modo, la filosofía alemana pasó a ser la encargada del estudio de la Ciencia Política, y por ende, de la Soberanía. Corresponde a este apartado analizar el pensamiento de los “filósofos políticos” alemanes que encabezaron esta nueva corriente, en la cual, la democracia, la libertad y el pueblo pasaron a un segundo plano frente al poder del Estado. A saber, estudiaremos las concepciones de Soberanía de Friedrich Hegel y de Georg Jellinek.

#### 3.1. Friedrich Hegel.

Al pensamiento de Hegel se le atribuye la creación de corrientes totalmente nuevas, de un sistema en el que la totalidad del universo es el único Dios: el panteísmo del espíritu. Hegel parte de un principio: la razón, la cual es un principio viviente y creador, que se desenvuelve según el esquema dialéctico: afirmación, negación, y negación de la negación. Un movimiento constante y creciente.

De este modo, la máxima en el pensamiento de Hegel se sintetiza en su afirmación siguiente: *“Was vernünftig ist, das ist wirklich; und was wirklich ist, das ist vernünftig”*, es decir: *“Todo lo racional es real; y todo lo real es racional”*. De conformidad con lo anterior, la dialéctica es ley del espíritu, porque está en el principio

---

<sup>36</sup> *“Lo fundamental en el pensamiento de Rousseau es la contraposición entre lo inmediato, originario, total, libre y sencillo -de un lado-, y lo deducido, relativo, parcial, dependiente y complejo -del otro-. Aquello es el desarrollo espontáneo de la vida, producido por la propia fuerza interior y el propio impulso interior; esto es la limitación, la coacción, la parcialidad, productos de las relaciones exteriores a que se subordina la vida. En suma, la contraposición entre lo absoluto y lo relativo toma en Rousseau la forma de contraposición entre naturaleza y cultura (...). Si ahora preguntamos qué entendía propiamente Rousseau por naturaleza, observaremos que llegó a este concepto por tres caminos distintos (...) En efecto, su concepto de la naturaleza procede en parte de la teología, en parte de la psicología y en parte de la historia natural. En el prólogo al “Discours sur l’inégalité” es donde mejor puede estudiarse el entrecruzamiento de los tres conceptos.”* HÖFFDING, Harald. *Rousseau*. Trad. española de Fernando Vela. Revista de Occidente, Nº 1, 1931. Págs. 124 y 125

y porque corresponde a su naturaleza racional, pero es también, ley que rige todo lo real.<sup>37</sup>

Para Hegel, en el principio está la idea pura (razón universal) que es idéntica a Dios. Esta fuerza viva y dinámica, está regida por el principio dialéctico de la oposición de los contrarios: la tesis (fuerza dialéctica), que guarda en potencia su antítesis; éstas, a su vez, se fusionan y le dan origen a la síntesis; la síntesis, por participar de la naturaleza de sus fuentes, es también una fuerza dialéctica, y por tanto, una nueva tesis (generadora de una nueva antítesis y de una nueva síntesis y así sucesivamente hasta el retorno del espíritu absoluto).<sup>38</sup>

En este esquema, el proceso dialéctico por el cual se forma el Estado es el siguiente: el espíritu, al salir de sí mismo, deviene naturaleza, la cual, en la oposición dialéctica entre mundos orgánico e inorgánico, crea al hombre (primera síntesis suprema); el hombre, como espíritu absoluto, es movido por la pasión y el egoísmo; la conciencia y la libertad son su oposición dialéctica, lo cual conduce a la vida social como la síntesis; la primera manifestación de la vida social es el Derecho (tesis), su antítesis es la moral, y la síntesis la ética; por su parte, la familia, como tesis, da origen a la sociedad civil como su antítesis; finalmente, la síntesis suprema de esta evolución dialéctica da como origen al Estado.<sup>39</sup>

Al referirse al Estado, Hegel indica lo siguiente: *“El estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad manifiesta, claro por sí mismo, substancial, que se piensa y se conoce, y que cumple lo que él sabe y como lo sabe... El estado, como realidad de la voluntad substancial, que posee en la conciencia de sí la individualidad elevada a su universalidad, es lo racional en sí y por sí... El fin del estado consiste en que lo sustancial tenga validez, exista y se conserve en las acciones reales de los hombres y en sus intenciones... De ahí que no exista para los*

---

<sup>37</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. *Estudio preliminar*. En HELLER, Hermann. *La soberanía. Contribución a la Teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. 2ª Ed. México: FCE, 1995. Pág. 35

<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> Ídem. Págs. 35, 36 y 37

*finis de los ciudadanos... Lo divino del estado es la idea, tal como existe sobre la tierra... Solo en el estado tiene el hombre existencia racional... En el estado la libertad se hace objetiva y se realiza positivamente... La educación debe enderezarse a que el individuo no siga siendo algo subjetivo, sino que se haga objetivo en el estado... El hombre debe cuanto es al estado. Solo en éste tiene su esencia. Todo el valor que el hombre tiene, toda su realidad espiritual, la tiene mediante el estado.*<sup>40</sup>.

El Estado sigue la misma suerte en el proceso dialéctico: se transforma en tesis; su antítesis son todos los Estados restantes de la tierra; y la síntesis la encontramos en la historia universal (la eternidad de las manifestaciones de cada nación).<sup>41</sup>

Como podemos observar, Hegel considera al Estado una idea divina (de acuerdo con su concepción panteísta). El Estado, como idea divina, participa de la razón, y por tanto, del poder soberano. La Soberanía es un atributo del poder como tal que no se encuentra ligada a ningún interés o voluntad exterior.<sup>42</sup>

### 3.2. Georg Jellinek.

Por su parte, Jellinek considera que el Estado no es una substancia sino una función de las relaciones humanas entre dominantes y dominados, el cual, puede analizarse desde el punto de vista sociológico. Ahora bien, al analizar al Estado desde el punto de vista jurídico, encontramos que es una unidad determinada por el territorio, el pueblo, la estabilidad de sus instituciones y por sus finalidades (unidad espacial, histórica, formal y teleológica), mismas que le otorgan un poder de mando que tiene su origen en el mismo Estado. Este poder de mando es originario, por lo tanto no puede provenir de otras unidades ya que perdería su esencia primaria generadora. De este modo, Jellinek define la Soberanía como *“el poder de mando originario, el que no*

---

<sup>40</sup> HEGEL, Friedrich en DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 37

<sup>41</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Págs. 38 y 39

<sup>42</sup> *“...Hegel es un decidido y entusiasta defensor de la monarquía; en algún pasaje dice que la personalidad del estado solo se hace real en el monarca, así como también que “el pueblo, considerado sin su monarca y sin su organización necesaria, es la multitud uniforme que no es estado”; y todavía se agrega que lo más cercano a la verdad es la tesis que funda la autoridad del rey en la divinidad...”*. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 38

*depende de otro, de una unidad espacial, histórica, formal y teleológica” y al Estado como “la corporación de poder dotada de un poder de mando originario”.<sup>43</sup>*

La Soberanía es un concepto de origen político que se ha transformado en uno jurídico, es la potestad de determinarse y otorgarse libremente atribuciones, es decir, es la necesidad de darse un orden jurídico. En este sentido, Jellinek señala que la Soberanía *“fue una cualidad de un poder humano, de los reyes o del pueblo, ahora es la potestad necesaria de auto-organizarse o auto-determinarse... es la potestad necesaria de darse un orden jurídico, pero determinando libremente el contenido...”<sup>44</sup>.*

En cuanto al Estado, éste es soberano por ser el órgano supremo del que emana el orden jurídico<sup>45</sup>, el cual, ejerce su poder a través de sus órganos. Los órganos del Estado en ningún momento serán soberanos en virtud de que solamente ejercitan el poder a través de sus atribuciones.

Concluyendo, el Estado es la autoridad suprema que tiene la facultad exclusiva de auto-determinarse, es decir, de otorgar atribuciones a sus órganos para el ejercicio del poder a través de la creación de las leyes. A esta facultad o potestad de auto-determinarse, Jellinek la llama: Soberanía.

#### **4. La Soberanía en el Derecho.**

Corresponde a este apartado analizar a la Soberanía como una exclusividad de validez del sistema normativo, es decir, en su concepción jurídico-positiva. Esta visión corresponde al pensamiento de Hans Kelsen. Sin embargo, antes de incursionar de lleno en su teoría del Estado, en lo general, y en su teoría de la Soberanía, en lo particular, es necesario explicar la estructura de su concepción del sistema jurídico.

---

<sup>43</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Págs. 40 y 41

<sup>44</sup> JELLINEK, Georg en DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Págs. 41 y 42

<sup>45</sup> De este modo, ni siquiera el concepto de “persona” es un calificativo de hecho, Jellinek lo considera un concepto meramente jurídico que no es perceptible en el mundo de los hechos.

#### 4.1. Sistema jurídico kelseniano.

Para Kelsen, existen tres tipos de normas que integran el sistema jurídico: la norma fundamental, las normas generales y las normas particulares. La norma fundamental establece los procedimientos para la creación de las restantes normas del sistema y determina su contenido; las normas generales establecen los procedimientos para la creación de las normas particulares y determinan su contenido; y las normas particulares solo tendrán validez jurídica si han sido establecidas mediante los procedimientos y contenidos determinados por las normas generales y por la norma fundamental. De este modo, encontramos que estos tres tipos de normas se encuentran ordenadas jerárquicamente en un sistema descendente de validez.<sup>46</sup>

La creación de las normas inferiores del sistema jurídico implica la ejecución de las normas superiores y viceversa, es decir, la ejecución de las normas inferiores implica la ejecución de las normas superiores. Las normas particulares no se ejecutan con la creación de otras normas, únicamente son actos puros de ejecución. La creación de la norma fundamental no implica la ejecución de otra norma superior en virtud de que es la norma suprema de todo el sistema jurídico, es simplemente un acto de pura creación jurídica. Al respecto, Berumen indica lo siguiente: *“La “pureza” de la norma fundamental y de los actos de ejecución, constituyen la clausura del sistema jurídico... Es el ciclo autopoietico de la validez jurídica, lo que, en el fondo expresa el “purismo” metódico y la teoría de la pirámide jurídica de la escuela jurídica de Viena...”*<sup>47</sup>.

De lo anterior, encontramos que la constitución es la norma superior de todo sistema jurídico porque establece los procedimientos y determina los contenidos de todas las normas restantes<sup>48</sup>. La validez de la constitución llega a las normas generales

---

<sup>46</sup> Cfr. BERUMEN Campos, Arturo. *Apuntes de filosofía del Derecho*. México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003. Págs. 146 y 147

<sup>47</sup> BERUMEN Campos, Arturo. Op. Cit. Págs. 148 y 149

<sup>48</sup> Kelsen trató de justificar la creación de la constitución como norma fundamental sin atentar contra la pureza de su método. Por lo cual, propone la existencia de una norma superior en la cual se fundamenta la existencia de la constitución: la norma hipotética fundamental, incurriendo, de este modo, en el vicio de la hipótesis. Sin embargo, Berumen considera que *“Independientemente de la utilidad crítica de la NHF, entendida como ficción jurídica, lo*

a través del procedimiento legislativo; y a las norma particulares, a través de los procesos judiciales. La revisión de la validez parte de las normas particulares, a través de los procedimientos de apelación, para verificar su congruencia con las normas generales; y, para verificar la congruencia de las normas generales con la constitución, por medio de los procedimientos constitucionales. Por lo cual, el ciclo de validez se abre y se cierra con la constitución y las normas jurídicas no necesitan de otros sistemas sociales para ser válidas (el sistema es autosuficiente, se auto-constituye a sí mismo).<sup>49</sup>

#### 4.2. La Soberanía jurídico-positiva de Hans Kelsen.

Al referirse a la Soberanía, Kelsen indica que el gran aporte de la moderna teoría política es haberla estudiado como una propiedad del Estado mismo y no de cualquiera de sus órganos. De este modo, considera que solo se le puede atribuir la Soberanía al poder del Estado (o al Estado mismo) si se le considera en sentido normativo, es decir, como validez del orden jurídico estatal.<sup>50</sup>

La Soberanía del poder del Estado significa que el Estado es un orden supremo que no tiene sobre sí ningún orden superior, en virtud de que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ningún otro orden supraestatal. Por lo anterior, la Soberanía es propiedad del Derecho por ser propiedad del Estado, lo cual elimina la posibilidad de plantear el fundamento de su validez fuera de su mismo sistema (la positividad del Derecho es afín a la Soberanía del Estado). En este sentido, Kelsen afirma que *“si hay, en general, un conocimiento del Derecho y del Estado; si hay una ciencia de estos objetos o de este objeto, su fundamento incommovible tiene que ser la*

---

*que parece indudable es que la creación de la NHF, por Kelsen, es el resultado de la “autopoiesis” absoluta de su sistema, o, lo que es lo mismo, de la “pureza” absoluta de su método... La norma hipotética fundamental es la clausura del sistema. Como tal, presupone la eficacia del sistema jurídico y, en consecuencia su funcionalidad...”*.

BERUMEN Campos, Arturo. Op. Cit. Págs. 153 y 154

<sup>49</sup> Cfr. BERUMEN Campos, Arturo. Op. Cit. Págs. 148 y 150

<sup>50</sup> Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. 2ª Reimpresión. México: Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2008. Pág. 133

*unidad del sistema normativo que constituye el Estado o Derecho. La expresión de esta unidad es la soberanía del Estado*".<sup>51</sup>

El orden jurídico es soberano dado que es autónomo e independiente de cualquier otro sistema u orden ulterior, es decir, solo puede ser determinado por su propia ley jurídica. Por lo tanto, el Estado es jurídicamente omnipotente, es decir, goza de "supremacía de competencia" (posibilidad de determinarse a sí mismo).<sup>52</sup> De este modo, Kelsen define a la Soberanía como *"la expresión de la unidad del sistema del Derecho y de la pureza del conocimiento jurídico."*<sup>53</sup>

El orden jurídico estatal tiene la facultad de extender o retirar su validez respecto de determinados miembros de su agrupación subordinada en virtud de que ha decidido insertar y prescindir de ciertos contenidos al estructurarse. El Estado soberano únicamente delega competencias al momento de imputar en distintas direcciones a la comunidad.<sup>54</sup>

Encontramos al Estado como una personificación del Derecho en virtud de que es él quien determina el uso del poder, es decir, el Estado de Derecho es titular de la autoridad y la forma de ejercerla. Esta cualidad del orden jurídico, independientemente de su fuente, le otorga al Estado la característica de ser autoritario.<sup>55</sup>

En conclusión, la Soberanía del Estado indica que el orden jurídico estatal es supremo y no puede ser determinado por ningún orden superior. Por lo tanto, el elemento fundamental de la Soberanía radica en que es un concepto jurídico formal y esencial.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> KELSEN, Hans. Op. Cit. Págs. 135 y 137

<sup>52</sup> *"...lo que indica la carencia por el orden inferior de la supremacía de competencia, consiste en el hecho de que son nulas, en principio, las normas que sobrepasan el ámbito de validez señalado para el orden inferior, que van más allá de la delegación en que éste se basa. No se trata de que el Derecho ha estatuido el deber de una omisión, de que algo no puede ser jurídicamente."* KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 139

<sup>53</sup> Cfr. KELSEN, Hans. Op. Cit. Págs. 137 y 139

<sup>54</sup> Ídem. Pág. 140

<sup>55</sup> Ídem. Pág. 142

<sup>56</sup> Ídem.

Respecto al orden jurídico internacional, en particular a los tratados internacionales y la validez que los mismos tienen en el Derecho interno de los Estados, Kelsen plantea la interrogante de si un Estado sigue siendo o deja de ser soberano.

Como ya lo indicamos, decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico estatal se encuentra por encima y no acepta otro superior. Sin embargo, el único que podría suponerse como superior al orden jurídico nacional es el internacional. Si el Estado es soberano o ha dejado de serlo depende de si el Derecho internacional es un orden superior al Derecho nacional.<sup>57</sup>

En este sentido, Kelsen indica que *“... aquella soberanía que no puede ser afectada por el tratado internacional, responde, indudablemente, a un concepto por entero diferente del de aquella otra que es susceptible de distintas gradaciones y matices, y con arreglo al cual debe distinguirse entre los Estados soberanos y los semisoberanos, especialmente entre los sometidos al protectorado de otro Estado por el Derecho internacional, y los Estados no soberanos o semisoberanos que constituyen parte integrante de un Estado federal. La soberanía, que nada puede sufrir con los tratados, expresa el supuesto de la cualidad formal del Estado como orden supremo, mientras que el otro concepto se refiere a la variedad del contenido jurídico. Por lo demás, ese principio tan extendido de que la soberanía no sufre lo más mínimo con la validez de los tratados, es, cuando menos, falsa en su fundamento, si con ella quiere referirse a la validez de la vinculación contractual a la propia voluntad del Estado vinculado, es decir, si pretende reconocerse a este Estado como suprema fuente del Derecho, como soberano, pues todo convenio significa la manifestación coincidente de las voluntades de dos sujetos. Y si se admite que estos se hallan coordinados, precisa admitir la existencia de un Derecho internacional que coordina a los Estados, que está situado sobre ellos y les obliga recíprocamente, especialmente a guardar los pactos; con lo cual resulta que el fundamento de la validez del deber contractual del Estado no*

---

<sup>57</sup> Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. 5ª Reimpresión. México: UNAM, 1995. Pág. 457

*es su propia voluntad –cuya manifestación no constituye hecho condicionante sino en unión de la manifestación de voluntad del otro Estado–, sino la voluntad del Derecho internacional, de la comunidad jurídica internacional, traducida en la norma pacta sunt servanda.*<sup>58</sup>

Sin embargo, Kelsen hace un paréntesis sobre el estudio metodológico de la Soberanía del Estado, indicando que la misma no es un hecho que pueda o no ser observado (el Estado ni es soberano, ni no lo es), únicamente puede suponerse que el Estado es soberano o no lo es. Lo anterior depende de la hipótesis que se emplee al momento de estudiar los fenómenos jurídicos: si se opta por la hipótesis de la primacía del Derecho internacional, el Estado no es soberano; si, por el contrario, se opta por la hipótesis de la primacía del Derecho interno, el Estado es soberano por ser un orden superior a todos los otros (incluido el Derecho internacional).<sup>59</sup> En este sentido, afirma que es libertad del científico elegir entre cualquiera de estas dos hipótesis.<sup>60</sup>

Al final, Kelsen se inclina por la primera de estas dos hipótesis, de este modo, su análisis concluye que el Derecho internacional determina el ámbito y la razón de validez del Derecho nacional gracias al principio de efectividad del primero. La superioridad del Derecho internacional sobre el nacional se impone en virtud del contenido del Derecho mismo.<sup>61</sup>

Por lo tanto, podemos concluir que el Estado es supremo respecto de aquellas agrupaciones humanas que lo integran solamente. Por lo que hace a los otros Estados, se encuentra en una situación de independencia, y no ejerce ninguna clase de poder hacia las agrupaciones pertenecientes a éstos. De este modo, los Estados, al someterse al Derecho internacional, se encuentran bajo un orden común que determina

---

<sup>58</sup> KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*, Op. Cit. Pág. 147

<sup>59</sup> “...Desde el punto de vista de la ciencia jurídica, carece de importancia la elección de una de las dos hipótesis. Pero desde el punto de vista de la ideología política la elección es importante, puesto que se encuentra ligada a la idea de la soberanía.”. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y...*, Op. Cit. Pág. 462

<sup>60</sup> Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y...*, Op. Cit. Pág. 458

<sup>61</sup> Ídem. Pág. 457

sus relaciones recíprocas y representan los órdenes de esa esfera jurídica exterior, al mismo tiempo que dejan de ser soberanos.

Ahora bien, cabe la interrogante de si el Derecho internacional puede ser fuente de la Soberanía de un Estado. Este tema, lo abordaremos de manera extensa en el último capítulo de nuestro trabajo, sin embargo, debemos señalar que concordamos con la teoría kelseniana de la Soberanía del Estado. Por lo cual, consideramos que los Estados ceden parte de su Soberanía en el momento en que deciden someterse a la regulación del Derecho internacional, es decir, el Estado como autoridad suprema de su marco jurídico, decide someterse a la autoridad de un orden jurídico supranacional, en ámbitos de competencia específicos, para alcanzar distintos objetivos que de manera individual no lograría.

Ante esta necesidad cada vez mayor de los Estados de unirse con otros para alcanzar objetivos comunes, surgen los procesos de integración regional, los cuales, al ir evolucionando, crean órganos de control supranacionales a los cuales se les otorgan facultades de ejercicio de autoridad, es decir, crean órganos receptores que ejercitan facultades soberanas a nivel regional; cuya estructura, alcances y objetivos desarrollaremos a lo largo del presente trabajo.

## CAPÍTULO II

### Evolución de los Parlamentos.

#### 1. Antecedentes.

Algunos autores consideran que la historia de las sociedades humanas es la historia de sus dirigentes reunidos en Parlamento, ya sea para aconsejar y auxiliar a quien deberá tomar las decisiones, o bien, para tomar dichas decisiones de manera colectiva.

En la época antigua, existían grupos integrantes de una colectividad (tribu u horda, ciudad o Estado) que se reunían con la misión de deliberar sobre las decisiones que tenían que tomar y, de esta manera, llegar a acuerdos importantes para su comunidad. Lo anterior, siempre a través de un proceso en el que hablaban por turno, uno por uno, escuchando al orador y contando con la oportunidad de hablar cuando les correspondía. El Consejo de Ancianos, el Sanedrín, el Areópago, los Tribunales y el Senado son algunos de estos cuerpos colegiados, los cuales frecuentemente estaban integrados por los varones más experimentados, representativos y aptos. En este apartado enunciaremos, de manera general, lo que consideramos son algunos precedentes de los Parlamentos modernos.

##### 1.1. El Senado romano.

En Roma, antes del surgimiento del Senado, los comicios constituían la asamblea político-legislativa de la monarquía. Existían comicios por curias y comicios por centurias: la asamblea de las curias se denominaba *populus* e incluía tanto a patricios como a plebeyos, la votación se efectuaba por mayoría de curias (forma indirecta), por lo que las propuestas eran aprobadas independientemente del número de integrantes de cada una de las curias; los comicios por centurias se reunían en el Campo Marte y la unidad de voto era la centuria, la votación también era de forma

indirecta, pero en este caso se tomaba en primer término el voto de las centurias correspondientes a los caballeros y a los miembros de la primera clase.<sup>62</sup>

Desde los primeros tiempos de la monarquía (700 años a. C.) se tienen datos del Senado, en estos tiempos era un cuerpo colegiado aristocrático en el que el *rex sacrorum*: jefe vitalicio, religioso y militar, se presentaba ante el pueblo como ejecutor de la voluntad de los *paters*. Estaba integrado por 100 miembros (*senatusconsulta*<sup>63</sup>) escogidos por el propio monarca de entre los *paters familiae* más importantes que integraban la comunidad de Roma, los cuales eran única y exclusivamente un cuerpo consultivo de patricios con poder propio que les otorgaba independencia y libertad en el momento de aconsejar al monarca.<sup>64</sup>

En la República, el poder público se encontraba integrado por el Senado, los comicios y los magistrados (los plebeyos finalmente fueron aceptados en el Senado). Los comicios por curias perdieron importancia e intervinieron solo en actos religiosos y de derecho privado, a su vez, surgieron los comicios por tribus atendiendo a un criterio territorial basado en el domicilio (4 tribus urbanas y 31 rústicas), los cuales se repartían ahora las atribuciones político-legislativas.<sup>65</sup>

Entre las principales funciones que discutían los 300 senadores, podemos enunciar las siguientes: el interregno, por el que los *paters* gobernaban por turnos de cinco días cuando faltaban los cónsules y no se había elegido a sus sucesores; las

---

<sup>62</sup> Cfr. MORINEAU Iduarte, Marta e IGLESIAS González, Román. *Derecho Romano*. 4ta Ed. México: Oxford, 2003. Págs. 7 y 8

<sup>63</sup> "En términos generales podríamos decir que *senadoconsulta* es toda medida legislativa emitida por el senado; sin embargo, su carácter no era éste en un principio, ya que durante su primera etapa consistían en simples consejos dirigidos a diversos tipos de magistrados... Con el transcurso del tiempo, la labor del senado fue tornándose cada vez más legislativa, en especial al finalizar la República... No es sino hasta la época del principado que el senado llega a convertirse en un verdadero cuerpo legislativo, puesto que la labor de los comicios en esta etapa estaba ya en decadencia. Generalmente el *senadoconsulta* se emitía a petición del príncipe, después de una propuesta o discurso que el mismo realizara... situación que a la larga traería como consecuencia la pérdida de la autonomía del senado, debido a que éste votaba todas las proposiciones presentadas sin efectuar ningún cambio o corrección en ellas." MORINEAU Iduarte, Marta e IGLESIAS González, Román. Op. Cit. Págs. 14 y 15

<sup>64</sup> Cfr. *Teoría del Derecho Parlamentario*. (n.d.). Consultado el 2 de noviembre de 2009, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi31.htm>

<sup>65</sup> Cfr. MORINEAU Iduarte, Marta e IGLESIAS González, Román. Op. Cit. Págs. 9 y 10

*autoritas patrum*, que era el derecho de veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares; las funciones religiosas, mediante las cuales el Senado vigilaba los actos de culto y autorizaba la dedicación de templos; la dirección de guerra, autorización, asignación, instrucción, vigilancia y operación de campañas militares; la política exterior, envío y recepción de embajadores así como celebración de tratados y convenios comerciales; las funciones financieras, vigilancia y administración de los tributos y de la emisión de moneda; y la facultad legislativa<sup>66</sup>, mediante la aprobación de leyes.<sup>67</sup>

Las decisiones del Senado eran tomadas por votación igualitaria, sin embargo, existía una jerarquía entre los senadores reflejada en el orden en que los mismos eran llamados a votar. La votación iniciaba con una argumentación de la opinión que el senador en cuestión tenía sobre el tema en debate, de este modo, cada senador iba expresando su parecer. Concluido lo anterior, tenía lugar la *disceccionem*, que consistía en separar en ambos extremos del aula a los que opinaban en un sentido y a los que sostenían lo contrario.<sup>68</sup>

Las reuniones del Senado eran convocadas por el cónsul, por el pretor o por los tribunos, la misma tenía que contener la fecha y el lugar de la reunión y el objeto o tema a discutir. Se iniciaban con los “auspicios”, los cuales determinaban si el día era propicio para tomar una resolución, aunado a lo anterior, cada senador tenía la facultad de solicitar al presidente se contara a los presentes para determinar si había quórum o para consultar si se deseaba continuar con la discusión antes de votar.<sup>69</sup>

El Senado contaba con un archivo en el que se depositaban sus resoluciones<sup>70</sup>, en el cual se establecían el nombre del magistrado presidente, el de los secretarios, el

---

<sup>66</sup> Las leyes y los decretos romanos se promulgaban bajo las siglas SPQR, iniciales de la organización multiseccular: *Senatus Populus Que Romanus* (El Senado y el Pueblo de Roma).

<sup>67</sup> Cfr. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Op. Cit.

<sup>68</sup> Ídem.

<sup>69</sup> Ídem.

<sup>70</sup> Como se menciono anteriormente, las decisiones aprobadas se denominaban “*senatusconsulta*”, las cuales eran denominadas “*singulorum sentencias exquisitas*” si había unanimidad o “*disceccionem*” en caso contrario.

lugar, la fecha y el texto de la resolución, ley o decreto. El mismo era administrado por un relator y en ocasiones por un comité de senadores elegidos *ex profeso*.

El Senado perdió gran parte de su poder cuando la República fue sustituida por el Imperio, el príncipe asumió las funciones de la política exterior, la dirección militar y disminuyó las funciones financieras, soberanas y de gobierno del Senado. Sin embargo, el Senado conservó sus características de cuerpo colegiado, deliberante y con capacidad de tomar decisiones, así como también, la tradición del debate, el respeto y el voto personal como la vía para alcanzar acuerdos.

## 1.2. Las Cortes medievales.

En la historia europea medieval encontramos instituciones políticas cuya finalidad consistía en representar sectores de la sociedad, ya sean geográficos o estamentales, a través de la elaboración de normas y consejos al gobernante. Estas instituciones de representación recibían distintos nombres equivalentes al de Parlamento: Estados Generales, Cortes, Estamentos, Dieta, Duma, Senado, Asamblea y Concilio. Estos Parlamentos medievales fueron pensados y creados para rescatar y conservar los derechos de los pueblos frente al soberano.<sup>71</sup>

Los cuerpos colegiados en la organización política medieval tenían como característica principal ser fuerzas conservadoras, descentralizadas y de poder disperso, los cuales frecuentemente adoptaban una función de mediación entre los diferentes intereses de las autoridades.

Durante el gobierno de Carlo Magno encontramos la existencia de las llamadas Asambleas Generales, las cuales tenían la función de discutir las leyes que el emperador había promulgado<sup>72</sup>, para lo cual se reunían regularmente dos veces al año. El emperador convocaba, presentaba las iniciativas y esperaba el resultado de las

---

<sup>71</sup> Cfr. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Op. Cit.

<sup>72</sup> Es importante señalar que dichas leyes recibían el nombre de "*capitula*" y el emperador las redactaba por inspiración divina con la sabiduría que había recibido de Dios.

deliberaciones, al final de las cuales le presentaban las conclusiones y, de este modo, tomaba una resolución. Las reuniones se celebraban cuando había buen tiempo y asistían multitudes de gente común como observadores.<sup>73</sup>

En los diversos reinos medievales de la península ibérica que hoy conforman una nación que conocemos como España, también encontramos instituciones que son precedentes de los Parlamentos modernos.

En Castilla, el rey convocaba a reunión a los tres estados del reino (iglesia, nobleza y pueblo) para tratar y resolver los asuntos más importantes, como podían ser: la revisión de leyes, las contribuciones, la declaración de guerra o la celebración de tratados. Por su parte, en Cataluña estas reuniones recibían el nombre de Consejo General del Principado y también se componían por la nobleza y los procuradores de las ciudades y villas, sin embargo, el Congreso no consideraba indispensable la presencia del clero. En Navarra, el rey convocaba al clero, la nobleza y a los representantes de las repúblicas y universidades, por lo cual, encontramos una forma de representación corporativa en la que se contemplaba a los artesanos y profesores.<sup>74</sup>

En Aragón, existían cuatro cuerpos colegiados a los que el rey convocaba en Cortes: los representantes del clero, los procuradores de las villas y las ciudades y los nobles. El rey no tomaba ninguna resolución respecto de las contribuciones sin el acuerdo de las Cortes, además, las mismas no podían tomar ninguna resolución sin el consentimiento unánime de sus integrantes. Estas Cortes tenían la facultad de deponer al rey en caso de que el mismo faltara al juramento de velar por los intereses de todos los aragoneses, también podían suprimir y evitar abusos, del mismo modo, poseían la facultad de encausar la administración pública.<sup>75</sup>

Otra fuente importante del parlamentarismo medieval la constituyen las órdenes religiosas, las cuales, desarrollaron técnicas electorales y sistemas de discusión para

---

<sup>73</sup> Cfr. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Op. Cit.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Ídem.

elegir a sus superiores o para tomar resoluciones importantes. Es importante señalar que los dos oficios fundamentales de la iglesia (Presbiterato y Episcopado) están estructurados de manera colegiada, de manera que, han desarrollado un propio y peculiar sistema parlamentario.

### 1.3. Parlamentos nórdicos.

Para concluir, haremos una breve mención del surgimiento del parlamentarismo en los países nórdicos. En Islandia, en el año 930 d. C., se fundó una asamblea general llamada *Althing*, en la que los líderes de la nación se reunían con la finalidad de impartir la justicia y establecer leyes. El centro del *Althing* lo constituía el *Lögberg* (Roca de la Ley) donde el intérprete de la Ley presidía la asamblea de manera oficial recitando el corpus legal y el procedimiento que debía seguirse. Le competía la adopción de leyes nuevas y el otorgamiento de excepciones a las leyes existentes, así como también, cumplía una función judicial y escuchaba disputas legales.<sup>76</sup>

En 1262 se formó la Antigua Alianza, la misma establecía que la nación islandesa se sometía al rey de Noruega. El poder ejecutivo quedó radicado en el Rey y sus funcionarios: comisionados reales y comisionados de distrito. El *Althing* continuó ejerciendo su función legislativa, sin embargo, dividía sus funciones con el rey: las leyes aprobadas por el *Althing* debían ser aprobadas por el rey y viceversa.<sup>77</sup>

Las funciones del *Althing* fueron sustituidas por un Alto Tribunal establecido por Decreto Real en 1801<sup>78</sup>, el mismo, asumió las funciones parlamentarias hasta que se fundó la Corte Suprema de Islandia en 1920. El Acta de Unión con Dinamarca fue

---

<sup>76</sup> Cfr. YRAOLA, Aitor. *Evolución de los Parlamentos de los países nórdicos: análisis comparado*. Revista de estudios políticos, Nº 93, 1996. Págs. 67 y 68

<sup>77</sup> Ídem. Pág. 68

<sup>78</sup> Es importante señalar que dentro del periodo de 1800 a 1874 fue una asamblea consultiva que actuó únicamente como un órgano consultivo de la Corona. En 1874, la Constitución le otorgó al *Althing* poder legislativo en asuntos de competencia de Islandia, sin embargo, el rey se reservaba el derecho de preservar esta legislación.

revocada en referéndum y, el 17 de junio de 1944, el *Althing*, en sesión extraordinaria, estableció la República de Islandia.<sup>79</sup>

Por su parte, en Finlandia, hacia siglo XIV, los líderes provinciales solían reunirse en asambleas para firmar acuerdos con la iglesia, desde entonces el parlamentarismo de esta nación ha ido evolucionando. A lo largo del siglo XV se sumó la representación centralizada a la representación regional, y en el siglo XVIII se propuso que los miembros del Estado pudiesen reunirse en sus regiones para elevar las propuestas directas a sus representantes. A finales del siglo XIX la Asamblea legislativa de Finlandia cobró un carácter conservador, muchas cuestiones quedaron sin resolver debido a su estructura obsoleta.<sup>80</sup>

Al respecto, Yraola nos indica que: *“Un rasgo dominante en la evolución del parlamentarismo finlandés es su continuidad. La Asamblea de los Estados de 1809 significó la continuidad de las tradiciones políticas de la Unión con Suecia. Las Dietas de 1863 y posteriores representaron la continuidad de los principios fijados en los siglos XVII y XVIII. En el Parlamento de 1907 y subsiguientes había numerosos diputados que ya habían participado en las Asambleas de Estados... Durante los grandes cambios sociales que condujeron a la independencia del país entre 1917-1919 no fueron alterados ni la estructura del Parlamento ni su modo de elección.”*<sup>81</sup>.

## **2. Surgimiento de los Parlamentos en Europa y América.**

### **2.1. Inglaterra.**

El Parlamento británico es una institución de excelencia, múltiples autores consideran que todas las naciones lo deberían de tomar como modelo al momento de constituir su organización política. Tiene su origen en el siglo XIII, cuando los caballeros, burgueses, nobles y clérigos fueron llamados a reunirse en la corte del rey.

---

<sup>79</sup> Cfr. YRAOLA, Aitor. Op. Cit. Págs. 68 y 70

<sup>80</sup> Ídem. Págs. 74-77

<sup>81</sup> Ídem. Pág. 78

Posteriormente, se institucionalizó y adquirió ciertas funciones, sus miembros comenzaron a reunirse de forma separada y de este modo surgieron las dos cámaras: Cámara de los Lores (nobles y clérigos) y Cámara de los Comunes (caballeros y burgueses).<sup>82</sup> Consideramos que es la gran institución jurídico-política que Inglaterra aportó al mundo.

Es importante señalar que el Derecho Constitucional en Inglaterra carece de un documento fundamental que formalice los poderes públicos, es decir, no existe una Constitución Británica. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan documentos constitucionales y fuentes de principios básicos en el régimen inglés, por el contrario, se cuenta con diferentes textos fundamentales que en su conjunto configuran lo que podemos llamar una Constitución del Reino Unido. Estos documentos básicos son los que fundamentan el poder del Parlamento en la Gran Bretaña<sup>83</sup>.

La *Magna Charta* de 1215 carece de una declaración genérica de derechos, considera hombres libres solo a aquellos varones pertenecientes a una elite social y política a los cuales protege del arbitrio real. Sin embargo, ofrece soluciones concretas a determinados problemas bajo la estructura de un consejo anterior estrictamente formal. Estas soluciones se convirtieron en principios básicos conforme aumento el número de hombres libres.<sup>84</sup>

La *Petition of Rights* de 1628 enumera y garantiza una serie de derechos que se apoyan en la tradición, es una especie de recordatorio dirigido al rey. Considera temas como el control de los impuestos, procesos, juramentos, detenciones, etc. Debe destacarse que fue aceptada por un monarca con vocación absolutista y se le considera un testimonio que prepara las bases para el parlamentarismo.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Cfr. NORTON, Philip. *¿Institución antigua, nuevo institucionalismo? Parlamento y gobierno en el Reino Unido*. En NORTON, Philip. *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa, 2003. Pág. 17

<sup>83</sup> Es importante señalar que al momento de utilizar los términos: Parlamento de el Reino Unido, Parlamento de la Gran Bretaña, Parlamento británico y Parlamento inglés, lo hacemos de forma indistinta, de este modo, en todos los casos nos referiremos al Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

<sup>84</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho Parlamentario*. México: Oxford, 1999. Pág. 83

<sup>85</sup> Ídem.

El *Habeas Corpus Ammendment* de 1679 logró dar mayor efectividad a las garantías contra las detenciones arbitrarias. Se convirtió en una garantía de libertad personal y de presentación del detenido ante los jueces con la declaración de las causas de detención.<sup>86</sup>

El *Bill of Rights* de 1689 es el documento por medio del cual el Parlamento británico se instituyó de manera formal como el órgano de control político. Algunos de los derechos concretos que consigna son los siguientes: derechos del Parlamento a consentir la suspensión de las leyes o a la ejecución de las mismas, derecho de consentir la cobranza de impuestos para la Corona, derecho de los súbditos de elevar peticiones al rey, derecho del Parlamento de consentir el reclutamiento o conservación del ejército en tiempo de paz, derecho de los súbditos a participar con libertad en las elecciones parlamentarias, derecho de los parlamentarios de pronunciarse con libertad en las cámaras y derecho del Parlamento a reunirse con frecuencia.<sup>87</sup>

El *Act of Settlement* de 1701 regulariza dos instituciones de la vida política inglesa: la monarquía y la judicatura. Establece la obligación de los reyes a profesar la religión anglicana y la prohibición de contraer matrimonio con católicos, además, independiza a los jueces de los otros poderes, asegurándoles que solo podrán separarse de sus cargos a petición del Parlamento.<sup>88</sup>

Los documentos conocidos como *The Parliament Act* de 1911 y 1949 tuvieron como objeto principal limitar las facultades de la Cámara de los Loes. De este modo, el Parlamento sufrió cambios en tres aspectos importantes: la Cámara Alta quedó excluida de la votación en las leyes financieras<sup>89</sup>; la facultad de la Cámara Alta de retrasar la puesta en vigor de las leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes fue

---

<sup>86</sup> Ídem.

<sup>87</sup> Ídem. Pág. 83 y 84

<sup>88</sup> Ídem. Pág. 84

<sup>89</sup> Es importante señalar que el Speaker de la Cámara de los Comunes tiene la facultad de decidir que asuntos legislativos tienen la categoría de Money Bill.

reducida a doce meses; y la duración máxima del Parlamento fue reducida a cinco años.<sup>90</sup>

La evolución del Parlamento inglés se ha desarrollado de manera constante, por lo cual, se dice que la reforma en el Reino Unido es un fenómeno que se vive día a día. Durante la mayor parte de su historia, los asuntos públicos y los temas discutidos en él eran sencillos y poco complejos, de este modo, no era necesario que se reuniera con frecuencia o por largos periodos de tiempo, incluso algunos monarcas omitían convocarlo. Sus miembros podían presentar temas cuando lo consideraran necesario.<sup>91</sup>

En el siglo XVIII, el Parlamento aun no era el órgano autónomo y altamente institucionalizado que conocemos ahora.<sup>92</sup> Los ministros del rey trabajaban reunidos y el patronazgo real era utilizado con fines electorales favorables al ministro. Había muy poca organización y las reglas no se seguían totalmente aunque estuvieran contenidas en la ley.<sup>93</sup>

En el siglo XIX, la industrialización produjo una sociedad más consciente, en la cual, aumentaron las demandas políticas, la mayoría de los trabajadores hombres contaban con derecho al voto y el desarrollo de los partidos políticos desplazó la influencia real. Los asuntos públicos crecieron, sin embargo, la percepción de una buena Cámara de los Comunes siguió siendo la de un conjunto de hombres reunidos para deliberar, de manera independiente, los asuntos de la nación. Los electores seguían el estandarte partidista y las campañas de los candidatos eran organizadas por los mismos partidos, esta cohesión partidaria era fundamental en la vida parlamentaria. La Cámara electa adquirió mayor legitimidad debido al crecimiento del electorado y sus miembros se reunían cotidianamente con el fin de discutir y aprobar las iniciativas de ley presentadas por el gobierno. Finalmente, se introdujo el cierre, con el fin de dar conclusión a los debates y se fortalecieron las facultades del presidente para hacer

---

<sup>90</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Págs. 84 y 85

<sup>91</sup> Cfr. NORTON, Philip. Op. Cit. Pág. 18

<sup>92</sup> Aún después de la reforma del *Bill of Rights* de 1689 en la que se le negó al rey la facultad de aprobar leyes y recaudar dinero sin el consentimiento del Parlamento.

<sup>93</sup> Cfr. NORTON, Philip. Op. Cit. Pág. 19

cumplir la disciplina. De este modo, se consolidó el control de gobierno y se protegió la mayoría parlamentaria.<sup>94</sup>

En 1902, se aprobaron cambios con prioridad en los asuntos gubernamentales y se consolidó el poder de la Cámara de los Comunes. Se adoptó la práctica de enviar proyectos de ley a los comités permanentes, lo que posteriormente se volvió costumbre. Derivado de la necesidad de los requerimientos políticos, podemos destacar tres características o tendencias en este periodo: el fortalecimiento de los poderes del presidente; la continua ampliación de los derechos del gobierno sobre la dirección de la acción parlamentaria; y la supresión del miembro individual, tanto en la iniciativa, como en la acción permitida en las reglas.<sup>95</sup>

Actualmente, el Parlamento inglés se encuentra integrado, de manera formal, por el rey, la Cámara de los Lores (Pares del Reino) y la Cámara de los Comunes (Diputados del pueblo). En este cuerpo colegiado reside la Soberanía de toda la nación británica.<sup>96</sup> Sin embargo, debe señalarse que a últimas fechas es la Cámara de los Comunes la que realiza la mayor parte de la actividad parlamentaria.<sup>97 98</sup>

El Parlamento es convocado por el rey de manera anual, el ciclo parlamentario dura aproximadamente 180 días de sesiones ininterrumpidas y el mandato de los diputados tiene una duración máxima de cinco años, sin embargo, el mismo Parlamento puede acordar por ley prorrogar sus poderes.<sup>99</sup>

Dentro de la organización de la Cámara de los Comunes debemos destacar tres aspectos importantes: el *speaker*, la oposición de Su Majestad y las Comisiones.

---

<sup>94</sup> Ídem. Págs. 19, 20 y 21

<sup>95</sup> Ídem. Págs. 21 y 22

<sup>96</sup> Al respecto, el llamado *Report of Delegate Legislation* de 1953 establece que “El Parlamento soberano y el poder legislativo de la Reina en su Parlamento es ilimitado”.

<sup>97</sup> “La Cámara de los Comunes... del Parlamento inglés... no posee facultades omnipotentes porque el gabinete se impone de hecho a la Cámara Baja, sin que esto suponga que la vigilancia democrática sobre el gobernante sea ineficaz.”. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 98

<sup>98</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 96

<sup>99</sup> Ídem.

El *speaker* es elegido por los diputados al comienzo de cada ciclo parlamentario y es quien preside la Cámara, por lo cual, se convierte en un hombre sin partido. Vela por el cumplimiento de las normas que regulan los debates y le corresponde defender las potestades y privilegios de los diputados. Además, tiene la facultad de decidir qué proyectos legislativos son de categoría financiera.<sup>100</sup>

La oposición de Su Majestad es una institución reconocida por la Ley de Ministros de la Corona de 1937, tiene como objeto realizar una crítica constructiva señalando a los gobernados los posibles errores del grupo en el poder, y en el caso específico, derribando al gabinete.<sup>101</sup>

Las Comisiones están divididas en tres categorías elementales: las Comisiones de toda la cámara, mismas que están integradas por todos los miembros parlamentarios a excepción del *speaker*, y tienen la función de reunirse y discutir de manera previa los asuntos de trascendencia vital; las Comisiones permanentes, las cuales examinan casi en su totalidad los proyectos legislativos; y las Comisiones especiales, cuya misión consiste en estudiar cuestiones concretas o de interés general, asuntos internos de la Cámara y proyectos internos de ley de carácter técnico.<sup>102</sup>

Las leyes se votan por el Parlamento dentro del procedimiento legislativo, sin embargo, el gabinete es quien dirige dicho proceso. De este modo, podemos afirmar que la formación de leyes corresponde al gobierno y la aprobación de las mismas al Parlamento.

Las finanzas públicas en el Reino Unido son consideradas asuntos de gobierno, por lo tanto, las atribuciones financieras le corresponden al Parlamento británico. La Cámara de los Comunes vota las leyes que autorizan los ingresos y egresos de la Gran

---

<sup>100</sup> Ídem. Pág. 97

<sup>101</sup> Ídem. Págs. 97 y 98

<sup>102</sup> Ídem. Pág. 98

Bretaña<sup>103</sup> y una comisión especial analiza las cuentas departamentales y de los demás organismos públicos.<sup>104</sup>

El control de gobierno corresponde al Parlamento y particularmente a los diputados, en este sentido, Morrison afirma que: *“El Parlamento es el gran jurado de la nación y sus principales funciones consisten en decidir cuál debe ser el carácter del gobierno en un momento dado; cambiar a tal gobierno si cree que ha llegado el momento de hacerlo; tener la seguridad de que el gobierno está completamente de acuerdo con la opinión pública; ventilar agravios y criticar.”*<sup>105</sup>.

Las relaciones ejecutivo-legislativas en la Cámara de los Comunes son determinadas en gran medida por las variables externas siguientes: el modo de la oposición, el cual otorga la oportunidad de cuestionar al gobierno y participar en los debates, de este modo, motiva al gobierno a contestar y justificar sus acciones en virtud de que permite que ambas partes se escuchen; el modo intra-partido, caracterizado por ser en donde los miembros parlamentarios pueden expresar sus desacuerdos en privado con los líderes del partido; y el modo no partidario, donde la creación de los comités departamentales selectos ha demostrado ser la vía para lograr la representación de intereses organizados en virtud de que tienen la facultad de determinar la materia y naturaleza de sus investigaciones<sup>106</sup>. En resumen, la Cámara de los Comunes ha sufrido un desarrollo institucional importante en las relaciones ejecutivo-legislativas, tanto en el terreno no oficial de la organización partidaria (modo intra-partido), como en el de la creación de los comités selectos (modo no partidario).<sup>107</sup>

Respecto a la Cámara de los Lores, la misma ha sido forzada a conceder un estatus políticamente inferior, por lo cual, únicamente reviste un papel de debate y

---

<sup>103</sup> Es importante señalar que los poderes financieros de la Cámara de los Lores son mínimos, pues de acuerdo con la legislación parlamentaria, dicha Cámara no puede modificar las leyes financieras.

<sup>104</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 100

<sup>105</sup> MORRISON, H. en DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 100

<sup>106</sup> *“Los comités departamentales selectos constituyen la reforma parlamentaria más importante del siglo. Han introducido un grado de especialización que antes era inexistente y tienen un grado de complejidad institucional y especificidad que representa una segunda capa de la institucionalización.”*. NORTON, Philip. Op. Cit. Pág. 37

<sup>107</sup> Cfr. NORTON, Philip. Op. Cit. Págs. 24, 26, 35 y 39

revisión, de este modo, tan solo busca complementar a la Cámara de los Comunes sin enfrentarla. Debate temas no partidarios que la Cámara de los Comunes no tiene tiempo de revisar y considerar. No obstante, puede y nombra comités selectos para investigar temas en particular tales como el desempleo o el servicio público, y ocasionalmente considera los valores de los proyectos legislativos. Debe señalarse que también ha establecido tres comités permanentes: Comunidades Europeas, Ciencia y Tecnología y Legislación Delegada y Desregulación.<sup>108</sup>

## 2.2. Francia.

Las instituciones francesas han recorrido un camino accidentado antes de consagrarse con los principios democráticos de representatividad nacional que conocemos hoy en día. La Revolución francesa, como conflicto social y político, dio como resultado el final del absolutismo y el nacimiento de un régimen en el cual la burguesía y las masas populares se convirtieron en la fuerza política dominante.

El 17 de junio de 1789, un mes después de la reunión de los estados generales en Versalles, los diputados, considerando que representaban a casi la totalidad de la Nación, se constituyeron en Asamblea Nacional<sup>109</sup> y decidieron elaborar una constitución que limitara los poderes del rey. A partir de ese momento la Soberanía pasaría a manos del pueblo, el cual debería de ejercerla a través de representantes que él mismo tendría que elegir.<sup>110</sup>

La Constitución de 1791 otorgó a la asamblea legislativa facultades para votar leyes e impuestos, fijar el gasto público, declarar la guerra y ratificar tratados. Esta

---

<sup>108</sup> Ídem. Págs. 40 y 41

<sup>109</sup> La Asamblea Nacional Constituyente no era sólo un órgano legislativo, sino la encargada de redactar una nueva Constitución. Es importante señalar que algunos favorecían la creación de una asamblea bicameral en donde el Senado fuera escogido por la Corona entre los miembros propuestos por el pueblo. Los nobles, por su parte, favorecían un senado compuesto por miembros de la nobleza elegidos por los propios nobles. Sin embargo, este movimiento fue desmantelado por el pueblo de París, y tras varios incidentes, el rey y su familia se vieron obligados a abandonar Versalles. Al final, prevaleció la idea liberal de que la Asamblea tendría una sola Cámara.

<sup>110</sup> Cfr. *Historia de la Asamblea Nacional*. (n.d.). Consultado el 20 de diciembre de 2009, Assemblée Nationale: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bm.asp>

asamblea se reunía de pleno derecho y no podía ser disuelta, el rey únicamente disponía de un derecho de veto con carácter suspensivo de dos años. Por su parte, la Constitución de 1795 dividió el poder legislativo en dos cámaras elegidas por sufragio restringido por un periodo de tres años, además, formó un poder ejecutivo de cinco miembros al que denominó Directorio.<sup>111</sup>

La Constitución del Imperio de 1799 dividió al poder legislativo en cuatro asambleas: Consejo de Estado, Tribunado, Cuerpo legislativo y Senado. Ninguna de estas asambleas era elegida por sufragio directo y las mismas favorecían el poder ilimitado en manos del emperador. En 1814, la Carta de Luis XVIII reinstauró la Soberanía del monarca, sin embargo, intentó moderarla con un Parlamento compuesto por dos asambleas: Cámara de los diputados y Cámara de los pares, cuyo poder era tan solo aparente ya que no contaba con ningún medio de acción sobre el gobierno.<sup>112</sup>

Concluida la Revolución de 1830, se instauró un régimen que estableció que la Carta debía ser votada por la Cámara y aceptada por el monarca, el cual, debía jurarle fidelidad. La iniciativa de las leyes fue devuelta a las dos Cámaras y surgió el principio de responsabilidad de los ministros ante el Parlamento.<sup>113</sup>

Al finalizar la revolución de 1848 se estableció una constitución republicana, la cual situaba en el poder una Asamblea Nacional legislativa y un Presidente. Ambos eran elegidos por sufragio universal y carecían de cualquier medio de acción sobre el otro. Sin embargo, esta separación excesiva del poder produjo que en 1851 Luis Napoleón Bonaparte disolviera la Asamblea y retornara un poder ejecutivo absoluto con la Constitución de 1852.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Ídem.

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> Ídem.

<sup>114</sup> *"Tras la caída del Imperio, la Asamblea elegida el 8 de febrero de 1871 e instalada en Burdeos y luego en Versalles hasta 1879, elaborará las leyes constitucionales de 1875 que regirán a Francia durante 65 años y fundarán verdaderamente el régimen parlamentario."* Historia de la Asamblea Nacional. Op. Cit.

En 1875, el poder legislativo fue dividido en dos Cámaras (Diputados y Senadores) por las Leyes Constitucionales. Ambas Cámaras contaban con atribuciones tanto en materia de iniciativa de leyes, como en fiscalización de la actuación del gobierno. Debe señalarse que el Presidente de la Republica disponía de un derecho de disolución, el cual cayó en desuso desde 1877.<sup>115</sup>

Tras la invasión de Francia por parte del *Wehrmacht*<sup>116</sup> y el consiguiente derrumbe del Ejército francés en junio de 1940, el 10 de julio del mismo año, la Cámara de Diputados y el Senado fueron convocados en Asamblea Nacional en Vichy y otorgaron los poderes de la nación al mariscal Philippe Pétain. De este modo, se eliminaron los órganos de representación hasta 1944, cuando el Gobierno provisional instauró una Asamblea consultiva. Posteriormente se instauró la Asamblea constituyente que elaboró las instituciones de la IV República y consagró la Soberanía parlamentaria y la primacía del poder legislativo.<sup>117</sup>

La nueva Asamblea Nacional es una de las dos Cámaras que, junto con el Senado, integran el Parlamento francés. Es elegida por votación proporcional y dispone de facultades tales como: control de la duración de los periodos de las sesiones, votación de las leyes<sup>118</sup> y fiscalización de la actuación del gobierno<sup>119</sup>. Debe señalarse que el gobierno puede disolverla bajo condiciones especiales.<sup>120</sup>

La Asamblea Nacional se encuentra integrada por 577 diputados elegidos por sufragio universal directo (mayoría absoluta en la primera vuelta, o por la mayoría relativa en la segunda). Tiene un periodo de duración de cinco años, sin embargo, la

---

<sup>115</sup> Cfr. *Historia de la Asamblea Nacional*. Op. Cit.

<sup>116</sup> *Wehrmacht* es el nombre que recibieron las fuerzas armadas alemanas, surgidas en 1935, tras la disolución de la *Reichswehr* por el régimen Nazi.

<sup>117</sup> Cfr. *Historia de la Asamblea Nacional*. Op. Cit.

<sup>118</sup> Si las dos Cámaras no llegan a un acuerdo, la decisión de la Asamblea Nacional será la que predomine.

<sup>119</sup> La fiscalización de la actuación gubernamental se ejerce al interior de cada Cámara mediante: debates, preguntas orales y por escrito, creación de Comisiones de investigación, etc.

<sup>120</sup> Cfr. *La Asamblea Nacional explicada a los jóvenes*. (n.d.). Consultado el 20 de diciembre de 2009, Assemblée Nationale: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bl.asp>

misma puede disolverse antes por disposición del ejecutivo.<sup>121</sup> Por lo que respecta a la composición del Senado, el Artículo 24 de la Constitución francesa establece que el mismo sea elegido por sufragio indirecto y que el número de sus miembros no podrá exceder de 348.<sup>122</sup>

Respecto de las relaciones que existen entre el Parlamento francés y el Poder Ejecutivo, es importante señalar lo siguiente: el Presidente no está subordinado al Parlamento, todas las relaciones entre ambos poderes están configuradas bajo un mecanismo de mando eficaz sin excesivas trabas del legislativo; el Presidente es quien promulga todas las leyes votadas por el Parlamento; el Primer ministro puede hacer responsable al gobierno ante la Asamblea Nacional de su programa o de una declaración política general; finalmente, el ejecutivo cuenta con la facultad de disolver la Asamblea Nacional mediante un decreto que no necesita un refrendo ministerial y que solo exige consultas oficiales.<sup>123</sup>

Al respecto, De Bufalá señala que el Parlamento francés: “... *tiene atribuciones en materia legislativa que incluyen iniciativa y voto de la ley; en el área financiera controla el voto del presupuesto y las leyes de este tipo; en asuntos diplomáticos es el titular de las autorizaciones para ratificar tratados y declarar el estado de guerra; en materia judicial, supervisa la elección de miembros del Tribunal Supremo de Justicia y de las acusaciones ante él; finalmente, en el rubro constitucional tiene poderes de revisión de la Carta Magna... la Asamblea Nacional puede señalar la dimisión del gobierno, mientras que el Senado controla la actividad gubernamental pero sin censura dimisiva.*”<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Ídem.

<sup>122</sup> **Artículo 24**

*El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno. Evaluará las políticas públicas.*

*Estará compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado.*

*Los diputados en la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de quinientos setenta y siete, serán elegidos por sufragio directo.*

*El Senado cuyo número de miembros no podrá exceder de trescientos cuarenta y ocho, será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República.*

*Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en la Asamblea Nacional y el Senado.*

<sup>123</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Págs. 109-114

<sup>124</sup> Ídem. Pág. 109

### 2.3. El caso de los Estados Unidos de América.

Junto con la Revolución francesa, la fundación del Estado nacional norteamericano fue el acontecimiento más trascendental en la historia política del siglo XVIII. El presidencialismo forma, junto con el sistema parlamentario, una de las principales formas de gobierno en nuestros días. El primer sistema presidencialista que existió lo encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Es importante señalar que, aun cuando su fuente principal fue el derecho público inglés, el hecho de que en vez de un jefe de Estado hereditario se buscaba uno de elección popular con funciones limitadas configuró un nuevo título en las relaciones entre los poderes, lo cual dio como resultado un régimen de este tipo.<sup>125</sup>

Con el fin de discutir los asuntos de interés común de las colonias británicas, los miembros de la *House of Burgesses* de Virginia exhortaron a las asambleas a enviar delegados a un Congreso Continental. En septiembre y octubre de 1774 se reunió en Filadelfia el primer Congreso Continental, representado por todas las colonias a excepción de Georgia y las provincias canadienses. En esta asamblea, se dirigieron diversos reclamos al rey, al Parlamento y al pueblo británico, y se incitó a los colonos a boicotear todas las mercancías provenientes de Inglaterra.<sup>126</sup>

En mayo de 1775, en un segundo Congreso Continental en Filadelfia, se proclamó la existencia de un ejército continental<sup>127</sup> y se eligió a George Washington comandante en jefe. Un año después, los defensores de las ideas de independencia obtuvieron la mayoría en el Congreso, y el 2 de julio de 1776 se promulgó por unanimidad: "*These United Colonies are, and of right ought to be, free and independent States*", es decir, "*Estas Colonias Unidas son, y por derecho deben ser, Estados libres e Independientes*". En febrero de 1778, el Congreso Continental firmó un tratado de

---

<sup>125</sup> Ídem. Págs. 145 y 147

<sup>126</sup> Cfr. ADAMS, Will Paul. *Los Estados Unidos de América*. 4ta Ed. México: Siglo XXI Editores, S.A., 1980. Pág. 23

<sup>127</sup> A diferencia de la revolución inglesa, en Norteamérica no se formó un ejército ideológicamente integrado, que luego pasase a ser poder dominante y elevase a su comandante a la categoría de jefe político. El poder del ejército quedó claramente subordinado al poder civil del Congreso.

amistad y de relaciones comerciales con el gobierno francés en París, en el cual, se proclamó la protección mutua de embarcaciones y un sistema preferencial.<sup>128</sup>

A partir de enero de 1776, las asambleas representativas comenzaron a aprobar constituciones en once Estados, la mayoría de estas constituciones fueron aprobadas como leyes y entraron en vigor. En el caso de Massachusetts y Nueva Hampshire, se reunieron convenciones para la preparación de estas constituciones, de este modo, por primera vez en la historia del constitucionalismo se presentó un proyecto constitucional para ser aprobado por asambleas de ciudadanos.<sup>129</sup>

En todos los proyectos constitucionales se hallaba claramente dividido el poder en ejecutivo, legislativo y judicial; y se aseguraba la independencia del poder judicial mediante la duración ilimitada de los cargos de los jueces supremos. En la mayoría de las constituciones el poder ejecutivo se encontraba subordinado al legislativo, este último dividido en Cámara de Representantes y Senado.

El Congreso Continental no contaba con suficientes facultades para aprobar una constitución federal, sin embargo, en octubre de 1777, fue aprobado el proyecto sobre los Artículos de la Confederación, el mismo otorgó a un legislativo unicameral las atribuciones siguientes: resolver conflictos entre los Estados, determinar el contenido metálico de las monedas y emitir el papel moneda, organizar los ejércitos de mar y tierra y declarar la guerra y la paz, firmar tratados sin perjudicar los distintos aranceles de importación de los Estados y exigir contribuciones a los diversos Estados de acuerdo con su número de habitantes blancos. En marzo de 1781 entraron en vigor los Artículos de la Confederación, el experimento americano de federalismo comenzó de esta manera.<sup>130</sup>

A partir de 1781 se hizo evidente que las atribuciones con que contaba el Congreso no eran suficientes para dar solución al financiamiento de la revolución y la

---

<sup>128</sup> Cfr. ADAMS, Will Paul. Op. Cit. Págs. 25 y 29

<sup>129</sup> Ídem. Pág. 31

<sup>130</sup> Ídem. Págs. 33 y 34

coordinación del comercio exterior en beneficio de la economía nacional.<sup>131</sup> Por lo anterior, el Congreso solicitó a las legislaturas de los Estados la autorización para cobrar el 5% de casi todas las mercancías de importación hasta que fueran pagadas en su totalidad las deudas de la Confederación.<sup>132</sup> En 1785 el Congreso se encontró imposibilitado para dar cumplimiento a sus obligaciones de pago contraídas con Francia, y el gran dilema consistió en saber cuánto tiempo estarían dispuestos a esperar los acreedores europeos a un Congreso debilitado económicamente. Por lo anterior, el orden político de los diversos Estados requería el apoyo de un gobierno federal capaz de cumplir con su razón de Estado, que salvaguardase la ley, el orden y la distribución de la propiedad.<sup>133</sup>

En septiembre de 1786, la asamblea de Virginia exigía a las demás legislaturas el envío de delegados para discutir los problemas comerciales y proponer proyectos de leyes al Congreso Continental. Sin embargo, se optó por convocar a una nueva Convención en Filadelfia para mayo de 1787 con el fin de adaptar la Constitución a las nuevas necesidades de la Unión. La iniciativa de la Convención Constitucional establecía que el Congreso de la Confederación debía de ser reemplazado por un gobierno federal<sup>134</sup> dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>135</sup>

El legislativo federal estaría dividido en dos Cámaras. El 16 de julio de 1787 se acordó el compromiso sobre la distribución de los puestos consistente en lo siguiente: un diputado representaría 40,000 habitantes, cada Estado enviaría a dos senadores, en el Senado votarían los individuos y no las delegaciones, y sólo la Cámara de

---

<sup>131</sup> El Congreso no podía cumplir con sus obligaciones de pago contraídas con los gobiernos de Francia y los Países Bajos para financiar la guerra.

<sup>132</sup> Las trece legislaturas dieron su aprobación hasta 1786, impusieron limitaciones tales que el Congreso consideró un fracaso su intento de obtener ingresos regulares.

<sup>133</sup> Cfr. ADAMS, Will Paul. Op. Cit. Págs. 35-37

<sup>134</sup> La iniciativa de un gobierno federal con amplias atribuciones obedeció a la necesidad de la población de crear un imperio comercial independiente de las potencias europeas. Imaginaban un *American Empire* prospero, orientado a la colonización y explotación de todo el continente y a al comercio con todos los países.

<sup>135</sup> Cfr. ADAMS, Will Paul. Op. Cit. Págs. 39 y 40

Representantes votaría proyectos de ley relativos al presupuesto (el Senado podría aprobarlos o rechazarlos, pero no cambiarlos).<sup>136</sup>

El tema del ejecutivo polarizó a la Convención: los unos por un presidente fuerte y los otros por un presidente débil. Sin embargo, se optó por un presidente con poderes mucho mayores que los que poseían los gobernadores de los Estados: poder de veto, actuando sobre la legislación; nombrando a los jueces supremos, interviniendo sobre la composición del poder judicial; como comandante supremo del ejército y la marina; y como distribuidor de los cargos administrativos más importantes.<sup>137</sup> La clave de la fortaleza de este nuevo gobierno federal consistió en que la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales formaban "*the supreme law of the land*", y de este modo, debían ser aplicados por todos los jueces a todos los ciudadanos.<sup>138</sup>

El 13 de septiembre de 1788, el Congreso de la Confederación ratificó finalmente la Constitución federal<sup>139</sup>, fijando la elección del presidente, de la Cámara de Representantes y del Senado para febrero y marzo de 1789. Nueva York se instauró como la sede temporal de los poderes federales.<sup>140</sup>

Como podemos observar, la Constitución de los Estados Unidos establece una paridad jurídica de sus órganos de poder, por medio de la cual los mismos poseen el mismo rango en la unidad política del Estado. Como ejemplo encontramos que si bien el mando de las fuerzas armadas se otorga al presidente, la declaración de guerra es asignada directamente al Congreso.

Junto a la figura del presidente de los Estados Unidos, encontramos la figura del Vicepresidente, mismo que no comparte el poder ejecutivo de ninguna manera, únicamente tiene asignadas las funciones de ser Presidente del Senado y de sustituir al

---

<sup>136</sup> Ídem. Pág. 40

<sup>137</sup> La Convención Constitucional rechazó la elección del presidente por medio de la Cámara de Representantes y del Senado, impidiendo de este modo el desarrollo de un sistema de gobierno parlamentario en Norteamérica.

<sup>138</sup> Cfr. ADAMS, Will Paul. Op. Cit. Págs. 41 y 42

<sup>139</sup> Carolina del Norte y Rhode Island aprobaron la Constitución federal en 1789 y 1790 respectivamente.

<sup>140</sup> Cfr. ADAMS, Will Paul. Op. Cit. Pág. 45

presidente en los supuestos de *impeachment*<sup>141</sup>, muerte, renuncia o incapacidad. De este modo, el presidente es el jefe único del ejecutivo y nunca se encontrará vinculado a la decisión mayoritaria de su gabinete.<sup>142</sup>

La reunión del Congreso es automática y debe celebrarse una vez al año, el mandato de los representantes comienza el 3 de enero y dura un año, sin embargo, el presidente puede convocar sesiones extraordinarias y fijar plazos vacacionales cuando no se halle un acuerdo.<sup>143</sup>

La función del gasto público la ejercita el Congreso a través de la *Accounting Office*. Por lo anterior, el poder de aprobar los impuestos representa el arma más eficaz con que cuenta el legislativo frente al ejecutivo. Además, otra atribución con la que cuenta el Congreso es la titularidad de la función legislativa, misma que ejercita con la colaboración indirecta del ejecutivo (a través de la institución del veto).<sup>144</sup>

La presentación de proyectos de ley elaborados por la administración en turno, se realiza mediante la intermediación formal de un miembro del Congreso. Es importante señalar que el presidente cuenta con el apoyo técnico-político de la *Executive Office* para persuadir a los miembros del Congreso a favorecer sus iniciativas políticas y legislativas.<sup>145</sup>

El derecho de veto dispone que todo proyecto de ley elaborado por el Congreso deba de ser sometido a la aprobación del ejecutivo, el cual podrá firmarlo o rechazarlo, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara en la que se inició.<sup>146</sup> Un proyecto

---

<sup>141</sup> El *impeachment* es el procedimiento constitucional creado para destituir a los altos cargos del gobierno (incluido el presidente) en casos de criminalidad política.

<sup>142</sup> Cfr. SANCHEZ Manzano, M. Paz. *La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense*. En PAU i Vall, Francesc. *Parlamento y Control de Gobierno*. Pamplona: Editorial Aranzadi S.A., 1998. Pág. 60

<sup>143</sup> Ídem. Pág. 67

<sup>144</sup> Ídem. Págs. 62 y 63

<sup>145</sup> Ídem. Pág. 64

<sup>146</sup> En el caso de que el presidente no sancione un proyecto de ley, pero tampoco lo vete, el mismo se convertirá en ley en un plazo de 10 días.

vetado por el presidente puede superar dicho obstáculo mediante la aprobación, por mayoría de dos tercios, de cada Cámara.<sup>147</sup>

Podemos concluir que, a diferencia del sistema de gobierno parlamentario (donde los órganos de poder se encuentran interrelacionados), el sistema presidencialista cuenta con un principio de separación de poderes rígido, en el cual, se atribuye a un órgano el poder de la legislación estrictamente, y a otro la ejecución de la misma.<sup>148</sup>

### **3. Parlamentos modernos en la actualidad.**

En esta sección estudiaremos brevemente el funcionamiento de algunos Parlamentos modernos de diferentes naciones. Comenzaremos señalando dos ejemplos importantes de Asia: la Dieta japonesa y el Congreso Nacional del Pueblo Chino. Inmediatamente, abordaremos los casos de Alemania e Italia como miembros de la Unión Europea. Indicaremos algunas consideraciones del fracaso del presidencialismo en América Latina y enunciaremos algunos aspectos básicos para el estudio del Parlamento Europeo.

#### **3.1. La Dieta Imperial en Japón.**

En Japón, la constitución establece que la Dieta es el órgano supremo del Estado, sin embargo, encontramos que existe un sistema de gobierno parlamentario al mismo tiempo que se adopta una separación de poderes al estilo norteamericano.

La composición de la Dieta es bicameral: Cámara de Representantes (duración de cuatro años sujeta a disolución) y Cámara de Consejales (duración de 6 años), ambas compuestas por miembros electos. La Dieta cuenta con la facultad de designar al primer ministro (nombrado por el emperador), formular leyes, tratados, iniciar

---

<sup>147</sup> Cfr. SANCHEZ Manzano, M. Paz. Op. Cit. Pág. 66

<sup>148</sup> Ídem. Pág. 76

reformas constitucionales, así como auditar el gasto público de manera anual. Debe señalarse que el primer ministro cuenta con la facultad de disolver la Cámara de Representantes en cualquier momento.<sup>149</sup>

La Cámara de Representantes es electa por dos métodos: 300 por mayoría simple y 200 por representación proporcional regional. Por su parte, la Cámara de Consejales se encuentra compuesta por 252 miembros, la mitad es elegida cada tres años, de la mitad (126), 76 son elegidos de 47 prefecturas y 50 por representación proporcional nacional. Además, existen tres tipos de sesiones: la sesión ordinaria por 150 días, la sesión extraordinaria y la sesión especial después de la disolución.<sup>150</sup>

El gabinete cuenta con facultades especiales en materia presupuestal y de tratados; adicionalmente, también puede formular iniciativas de ley. Los miembros de la Dieta pueden promover iniciativas y reformas, sin embargo, requieren la firma de 20 Representantes o de 11 Consejales para presentarlas. Las Comisiones también pueden presentar iniciativas en nombre de su presidente.<sup>151</sup>

Finalmente, es importante destacar que ambas Cámaras designan Comisiones permanentes para tratar temas principales tales como: presupuesto, auditoría, disciplina y reglas y administración. Además de las Comisiones permanentes, también se suelen designar Comisiones especiales cuyo fin es tratar los asuntos relativos a la legislación e investigación, al mismo tiempo, cuentan con poder para llamar testigos y pedir documentos.<sup>152</sup>

### 3.2. El Congreso Nacional del Pueblo Chino.

El Congreso Nacional del Pueblo Chino (CNPC) es el órgano legislativo más grande del mundo, se reunió por primera vez en septiembre de 1954 y estableció el

---

<sup>149</sup> Cfr. MIYOSHI, Akira. *La Dieta en Japón*. En NORTON, Philip y AHMED, Nizam. *Parlamentos en Asia*. México: Porrúa, 2004. Pág. 116

<sup>150</sup> Ídem. Págs. 117, 118 y 129

<sup>151</sup> Ídem. Pág. 125

<sup>152</sup> Ídem. Págs. 126 y 127

fundamento constitucional de la República del Pueblo.<sup>153</sup> Comenzó a desarrollarse a principios de 1980, cuando inició el cambio económico en los países en transición y los vicepresidentes electos impulsaron el proceso de institucionalización.<sup>154</sup>

La Constitución de 1982 amplió las facultades del CNPC y de la Comisión permanente<sup>155</sup>, de este modo, ambas instituciones comparten cuatro poderes importantes con muy pocas restricciones: la Comisión permanente tiene el poder de formular leyes y de revisar o adicionar algunos Artículos de las leyes básicas; el CNPC y la Comisión permanente supervisan la implementación de la Constitución y otras leyes, además de interpretarlas; en los recesos del CNPC, la Comisión permanente tiene el poder de examinar y aprobar cambios parciales al Plan para la Economía Nacional, el Desarrollo Social y el presupuesto; e igualmente, cuando el CNPC no está en sesión, la Comisión permanente cuenta con la facultad de nombrar y remover funcionarios a nivel ministerial.<sup>156</sup>

El CNPC ha sido desarrollado de manera jerárquica en cuatro Cámaras: el grupo de los presidentes, la Comisión permanente, las reuniones de delegaciones y la sesión plenaria. La sesión plenaria tiene la función de representar los diversos intereses y la creación de los mitos políticos, sin embargo, es un lugar incomodo para ejercer el poder en virtud de la existencia de diferentes trabas para compartir opiniones y formar consensos políticos. El grupo de los presidentes es el cerebro del CNPC, controla la agenda y decide qué, cuándo y dónde se debe discutir. Las reuniones de las delegaciones se encuentran organizadas por región, sin embargo, no sucede nada importante ya que el flujo de información y comunicación es controlado por el secretariado de la sesión plenaria. En cuanto a la Comisión permanente, como ya se

---

<sup>153</sup> Antes del CNPC, el parlamentarismo fue establecido en China durante los últimos años de la dinastía Qing y se intentó introducirlo por los nacionalistas en la era republicana, sin embargo fue estigmatizado por asociarlo con el colonialismo occidental.

<sup>154</sup> Cfr. XIA, Ming. *Congreso Nacional del Pueblo Chino: Transformación institucional en el proceso de transición del régimen (1978-98)*. En NORTON, Philip y AHMED, Nizam. Op. Cit. Págs. 140 y 141

<sup>155</sup> La Constitución de 1982 impide a los miembros de la Comisión permanente aceptar puestos en la rama ejecutiva y en la rama judicial.

<sup>156</sup> Cfr. XIA, Ming. Op. Cit. Págs. 149 y 150

mencionó, comparte facultades importantísimas con el CNPC (legislación, toma de decisiones, nombramientos, supervisión, etc.).<sup>157</sup>

Respecto del poder del CNPC, Xia señala que el mismo: *“...no deriva de su autonomía respecto de otros grupos de poder, ni de su confrontación con los mismos; más bien deriva de su capacidad de afectar lo que puede hacerse y de definir los temas para el debate nacional, que interesan a la opinión pública, así como de su posición central dentro de la estructura política, especialmente para dar legitimidad al régimen y mandatos a los titulares de oficinas gubernamentales...”*<sup>158</sup>.

### 3.3. El Bundestag en Alemania.

En Alemania, el proceso de unificación nacional cambió el entorno institucional y la composición de su Parlamento. El Bundestag tuvo que enfrentarse con un gran volumen de legislación y cambios constitucionales a un nivel mucho mayor que el resto de los Parlamentos de Europa occidental.<sup>159</sup>

Como sabemos, Alemania es una república federal y cuenta con dos cuerpos legislativos: el Bundestag (Dieta Federal) y el Bundesrat (Consejo Federal). Ambos tienen la capacidad de iniciar la legislación, sin embargo, la mayor parte de todos los proyectos legislativos, así como las leyes del Parlamento a nivel federal, se originan en el Bundestag. El Bundestag es elegido mediante voto directo por el pueblo y representa al gobierno parlamentario, de este modo, el canciller federal es elegido por el Bundestag y responde ante él. Por el contrario, el Bundesrat<sup>160</sup> forma parte del

---

<sup>157</sup> Ídem. Págs. 154-159

<sup>158</sup> XIA, Ming. Op. Cit. Pág. 161

<sup>159</sup> Cfr. SAALFELD, Thomas. *El Bundestag alemán: Influencia y rendición de cuentas en un entorno complejo*. En NORTON, Philip. Op. Cit. Pág. 50

<sup>160</sup> “... el Bundesrat tiene considerables poderes de veto a la legislación doméstica de la federación. En el caso de las llamadas “leyes de consentimiento”... el Bundesrat tiene un veto absoluto que no puede ser violado por el Bundestag... Un veto suspensivo del Bundesrat en contra de una iniciativa “simple” puede ser descartado solamente por la mayoría absoluta del Bundestag... En caso de conflictos entre las mayorías del Bundestag y el Bundesrat, se puede nombrar un Comité de Mediación Conjunta de las dos Cámaras para resolver los conflictos...”.

SAALFELD, Thomas. Op. Cit. Pág. 54

ejecutivo y se encuentra conformado por delegados enviados por los gobiernos estatales, mismos que le dictan instrucciones.<sup>161</sup>

El Parlamento alemán es capaz de establecer limitaciones a las actividades relacionadas con políticas del gobierno y evitar que éste formule políticas unilateralmente, sin embargo, este contrapeso no involucra la rendición de cuentas del gobierno. Otro problema generado por el cambio institucional es la integración europea<sup>162</sup>, de este modo, el Bundestag ha perdido parte de sus facultades legislativas frente a la Unión Europea en áreas tales como: política económica, política comercial, política arancelaria y política agrícola. El Bundestag ha adicionado a su carga de trabajo las propuestas legislativas de la Unión Europea<sup>163, 164</sup>.

La principal manera de operar del Bundestag es a través de los comités permanentes especializados, gran parte de la agenda parlamentaria de sus miembros está dedicada al trabajo en comité. La integración europea condujo al Bundestag a la creación de un Comité de Asuntos Europeos, el cual tiene rango constitucional desde diciembre de 1994. Dicho Comité se encuentra integrado por 39 miembros del Bundestag y 11 miembros alemanes del Parlamento Europeo que solo tienen la calidad de observadores sin derecho a voto. La innovación constitucional que tiene el Comité de Asuntos Europeos se encuentra en el hecho de que el Bundestag puede facultarlo para decidir por toda la Cámara (la Cámara puede retirar esta facultad en cualquier momento), y de este modo, contar con un órgano potencial para tratar la política alemana ampliamente. Sin embargo, es importante señalar que los comités permanentes departamentales siguen a cargo de los asuntos de su jurisdicción y por lo tanto se niegan a delegar su labor al nuevo Comité de Asuntos de la Unión Europea.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Cfr. SAALFELD, Thomas. Op. Cit. Págs. 51 y 53

<sup>162</sup> La formulación de políticas europeas es realizada fundamentalmente por la negociación intergubernamental.

<sup>163</sup> Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el gobierno federal tiene la obligación constitucional de informar al Parlamento, de forma amplia y lo más temprano posible, todas las propuestas de la Unión Europea que pudiesen tener implicaciones para la República Federal Alemana. (Artículo 23 de la Constitución de la República Federal de Alemania).

<sup>164</sup> Cfr. SAALFELD, Thomas. Op. Cit. Págs. 56 y 57

<sup>165</sup> Ídem. Págs. 66-69

### 3.4. La reforma institucional en Italia.

En el caso de Italia, la Asamblea Constituyente que estableció la República después de la segunda guerra mundial se caracterizó por la creación de un orden constitucional democrático, permanente y que evitara el regreso del fascismo. Por lo anterior, el resultado fue una estructura política donde la toma de decisiones se encontraba difusa. El poder fue dispersado entre el ejecutivo, el legislativo, el presidente, los gobiernos regionales, la Corte Constitucional y el referéndum. Existían dos interpretaciones distintas respecto a la forma de ejercer el poder de la nueva constitución: por un lado, dar acceso al poder político a una amplia gama de fuerzas políticas y sociales (doctrina conocida en Italia como *garantismo*); y por el otro, proporcionar a los gobernantes facultades firmes para la toma de decisiones.<sup>166</sup>

Uno de los factores más importantes que llevaron a Italia a realizar cambios y volver eficaz su sistema político fue el avance en la integración europea (la interdependencia económica y la culminación del mercado único). De este modo, debe señalarse que dentro de los criterios de Maastricht para el ingreso a la moneda única, los Estados miembros debían tener una deuda del sector público del 60% del PIB y un déficit del 3%. Italia, al firmar el tratado, tenía una deuda del sector público del 110% y un déficit del 10%. Para cumplir con los criterios del Tratado de la Unión Europea, Italia tuvo que organizar a sus fuerzas políticas y sociales dentro del Parlamento para que existiera mayoría en el proceso presupuestal.<sup>167</sup>

Desde entonces, la política constitucional italiana se ha ido transformando significativamente a través del acomodo institucional de las fuerzas políticas y sociales y de la consolidación democrática. En este campo, el Parlamento asumió una posición central dado que se convirtió en el lugar indicado para la representación de dichas

---

<sup>166</sup> Cfr. DELLA SALA, Vincent. *El Parlamento Italiano: ¿Cámaras en una casa en ruinas?* En NORTON, Philip. Op. Cit. Págs. 84 y 85

<sup>167</sup> Ídem. Págs. 91 y 92

fuerzas. Como resultado, encontramos una estructura permeable y consensual donde el Parlamento es copartícipe con el ejecutivo en la toma de decisiones.<sup>168</sup>

Por último, es importante destacar que los comités parlamentarios italianos tienen la facultad de aprobar la legislación sin tener que regresarla a la Cámara, lo que permite que aquellas iniciativas carentes de relevancia especial sean aprobadas de esta manera. Además, al igual que Alemania, se creó un comité especial para tratar los asuntos de la Unión Europea y considerar la legislación y directrices de la misma.<sup>169</sup>

### 3.5. El presidencialismo latinoamericano.

Los sistemas presidencialistas en América Latina están inspirados en el modelo político de los Estados Unidos de América, sin embargo, este régimen de gobierno fue creado para funcionar bajo ciertas circunstancias: sistema bipartidista, federalismo real y no centralismo simulado, riqueza, desarrollo, etc. Por lo anterior, de manera general, este sistema no ha dado los resultados esperados al ser implantado en países con características distintas. En resumen, podemos afirmar que en los gobiernos de América Latina no existe una verdadera separación de poderes y se halla una subordinación al ejecutivo por parte del legislativo y el judicial, lo cual ha llevado al fracaso a estos sistemas políticos.<sup>170</sup>

Sin embargo, es importante señalar que Latinoamérica se encuentra inmersa en un período de transición múltiple que está afectando las instituciones económicas, políticas, sociales y culturales de la región. Tras décadas de influencia externa que ha destruido y debilitado los mecanismos de las instituciones tradicionales del Estado, ahora se están creando instituciones modernas que resultan ser más eficientes, pero a la vez, distanciadas de la sociedad. El diseño institucional de esta transición, ha sido elaborado por las elites locales con el fin de hacer modificaciones a los regímenes políticos (formas de gobierno) y a los procesos de la gobernabilidad (grados de

---

<sup>168</sup> Ídem. Pág. 92

<sup>169</sup> Ídem. Págs. 93 y 95

<sup>170</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 148

gobierno). No obstante, existe una gran incertidumbre en estos procesos de transición por la carencia de instituciones capaces de asimilar, de manera eficaz, los efectos de estos cambios y de propiciar la estabilidad estatal.<sup>171</sup>

### 3.6. El Parlamento en la Unión Europea.

Respecto a la evolución, desarrollo y características del Parlamento Europeo, los mismos, son temas que abordaremos más adelante. Sin embargo, podemos señalar que se le ha criticado de ser un órgano “no muy poderoso”, en contraste con opiniones que señalan que tiene “un papel principal en el proceso legislativo europeo”. De este modo, al analizar su estructura y procedimientos, encontraremos que ambas afirmaciones son correctas en cierto sentido.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> “En la América Latina corremos un riesgo. Si las instituciones democráticas no producen pronto resultados económicos y sociales para la mejoría de las mayorías, para superar el abismo entre pobres y ricos y estrechar los espacios entre la modernidad y la tradición, podemos temer un regreso a nuestra más vieja y arraigada tradición, que es el autoritarismo. Hugo Chávez en Venezuela es una prueba de esta tendencia. El criminal dúo Fujimori-Montesinos en el Perú, simulacro de cómo la corrupción y el autoritarismo pueden disfrazarse y engañar al mundo. La trágica situación de Colombia, doloroso ejemplo de cómo la alianza non sancta de guerrillas marxistas aliadas al imperio de la droga aliado a paramilitares de derecha y a mandos del ejército, pueden corroer y destruir un Estado nacional que, presidido por Alfonso López Pumarejo, fue ejemplo para Latinoamérica hace medio siglo.” FUENTES, Carlos. (n.d.) *La Democracia Latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza*. Consultado el 14 de febrero de 2010: <http://ghrendhel.tripod.com/textos/fuentes.html>

<sup>172</sup> Al respecto, Shephard señala que el Parlamento Europeo, respecto de la legislación, se encuentra “gateando”, “caminando” y “corriendo” al mismo tiempo. Cfr. SHEPHARD, Mark P. *El Parlamento Europeo: Gateando, caminando y corriendo*. EN NORTON, Philip. Op. Cit. Pág. 185

## CAPÍTULO III

### El Parlamento como poder jurídico-político.

En el capítulo anterior señalamos los antecedentes, el origen y la evolución de los Parlamentos en el mundo, sin embargo, consideramos que el estudio técnico-jurídico del Parlamento como institución del Estado debía realizarse en un apartado distinto. Por lo anterior, corresponde a este capítulo el análisis general de la estructura y funciones comunes que caracterizan a la mayoría de los Parlamentos.

#### 1. Generalidades de los Parlamentos.

##### 1.1. Caracterización del término.

El término "Parlamento" deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament*, mismos que significan: hablar. Es con esta palabra que se suele designar al órgano que representa al poder legislativo de un Estado.<sup>173</sup>

Para De Pina y De Pina Vara, un Parlamento es una: *"Asamblea u órgano del Poder Legislativo, constituido mediante el sufragio, cuya función esencial es la creación de las leyes (y por medio de ellas, el derecho, en general), sin perjuicio del ejercicio del control permanente que constitucionalmente le corresponde sobre la obra de los gobernantes"*.<sup>174</sup>

Por su parte, De Bufalá considera que un Parlamento es una: *"...institución política integrada por una o varias asambleas o cámaras, cada una compuesta de un número elevado de miembros y que en su conjunto pueden decidir cuestiones relativamente importantes"*.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998. Pág. 495

<sup>174</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. Op. Cit. Pág. 395

<sup>175</sup> DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral*. México: Porrúa, 2008. Pág. 3

Conjuntando y complementando ambas concepciones, Salazar nos indica que un Parlamento es: “...un órgano colegiado político; de carácter representativo y en el que recaen funciones de la dirección del Estado y que realiza como órgano de Estado, independientemente de que en él recaea la función creadora de las leyes y el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con el marco constitucional estatal y el régimen político en que se actúa”.<sup>176</sup>

Ahora bien, antes de establecer una definición de Parlamento adecuada para el presente trabajo, es importante señalar que existen otros términos que en ocasiones tienen un significado similar y suelen confundirse con el término que nos ocupa. A saber, de manera enunciativa, encontramos los siguientes: congreso, que proviene del latín *congressu* y es una junta de varias personas para deliberar asuntos de gobierno; cámara, es el nombre que recibe cada uno de los cuerpos colegisladores de los gobiernos representativos; corte, comúnmente utilizado para denominar a los tribunales de justicia y últimamente para denominar a los cuerpos legislativos; y asamblea, que significa reunir simultáneamente, y es el órgano máximo de deliberación de un ente jurídico colectivo.<sup>177</sup>

Como podemos observar, la denominación de Parlamento es sumamente variada, encontrando términos como *Folketing* en Dinamarca, *Knesset* en Israel o Dieta Imperial en Japón, sin embargo, de manera general, se hace referencia a la institución de representación donde se debate y delibera sobre los asuntos políticos de un Estado como pueden ser el presupuesto, la creación de las leyes y la dirección política.

En este sentido, podemos establecer que un Parlamento es el órgano colegiado de representación política del Estado, por medio del cual, en las formas de gobierno democráticas, el pueblo ejerce su Soberanía a través de las funciones legislativa, financiera y de control del gobierno.

---

<sup>176</sup> SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. *Derecho Político Parlamentario. Principios, valores y fines*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2005. Pág. 254

<sup>177</sup> Cfr. SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. Op. Cit. Págs. 251-253

## 1.2. Principio de Autonomía e Independencia.

Para que un Parlamento pueda desempeñar sus funciones de manera adecuada y eficaz es importante que goce de independencia y autonomía frente al gobierno en el ejercicio de sus poderes. De este modo, se logra un equilibrio en la dirección del Estado y en el desarrollo del mismo.

En primer lugar, encontramos que los miembros del Parlamento son independientes desde el momento de su reclutamiento, en virtud de que los mismos no son elegidos por el gobierno, por el contrario, es el pueblo quien los elige con el fin de formar gobierno (esto es en los regímenes parlamentarios como veremos más adelante).

El hecho de que los parlamentarios sean elegidos por el pueblo les otorga gran independencia frente al gobierno en virtud de que no dependen de él, ni en su investidura ni en su revocación, y por que el sufragio directo les otorga mayor prestigio e influencia dentro del régimen político dado que su único compromiso es con el pueblo.<sup>178</sup>

Otro aspecto fundamental en la independencia de los miembros del Parlamento lo encontramos en las llamadas “inmidades parlamentarias”, las cuales, como su nombre lo indica, otorgan inmunidad jurisdiccional a los parlamentarios para el caso de que pudieran ser objeto de persecuciones con trasfondo político por parte del gobierno. De este modo, encontramos la inmunidad de irresponsabilidad, misma que coloca a los miembros del Parlamento resguardados de toda persecución por actos realizados durante el ejercicio de su mandato como pueden ser discursos, opiniones o manera de votar en las sesiones.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 4

<sup>179</sup> Ídem. Pág. 5

Por otra parte, también encontramos el principio de incompatibilidad del cargo entre el mandato parlamentario y la administración pública. De este modo, se evita que el gobierno pueda corromper a los miembros parlamentarios otorgándoles puestos ventajosos en su administración.<sup>180</sup>

La independencia del funcionamiento del Parlamento implica que el Parlamento es el único apto para convocar a sesiones, decidir cuándo reunirse, crear su reglamento interno y definir su organización de acuerdo a su propio criterio. De lo anterior, se desprende que todos los órganos internos del Parlamento están constituidos y son nombrados por el mismo sin injerencia del gobierno.<sup>181</sup>

Finalmente, es importante señalar que para que un Parlamento sea independiente, es preciso que posea poderes que le permitan que las decisiones tomadas por él sean determinantes y que el gobierno en turno no pueda paralizar su efecto.<sup>182</sup>

### 1.3. Competencia de los Parlamentos.

Como sabemos, el ámbito de validez de las normas jurídicas se encuentra clasificado desde cuatro aspectos fundamentales: el espacial, el temporal, el material y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción de espacio en la que un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso mediante el cual conserva su vigencia; el material se refiere a la materia que regula; y el personal por los sujetos a quienes obliga.<sup>183</sup>

Si estudiamos los preceptos jurídicos desde su ámbito espacial de validez, descubriremos que los mismos pueden ser generales y locales. Los primeros son

---

<sup>180</sup> También es importante señalar que es común que los miembros del Parlamento reciban compensaciones bastante elevadas por el ejercicio de sus funciones en virtud de que se considera que de este modo renegarán de tentaciones financieras externas.

<sup>181</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 6

<sup>182</sup> Ídem. Pág. 8

<sup>183</sup> Cfr. GARCÍA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 56ª Ed. México: Porrúa, 2004. Pág. 80

vigentes en todo el territorio de un Estado, los segundos únicamente tienen aplicación en una parte del mismo.

Al estudiar las normas jurídicas desde su ámbito temporal de validez, encontramos que las mismas tienen vigencia determinada o indeterminada. Lo anterior dependerá de que su lapso de vigencia se encuentre o no establecido desde un principio.

Cuando nos referimos al ámbito material de validez de las normas jurídicas, nos referimos a que las mismas se encuentran agrupadas en reglas de derecho público y de derecho privado: las primeras divididas en constitucionales, administrativas procesales e internacionales; y las segundas en civiles y mercantiles.

Respecto del ámbito personal de validez de las normas jurídicas, las mismas se dividen en genéricas e individualizadas. Las normas genéricas facultan u obligan a todos los sujetos comprendidos dentro de una misma clase designada normativamente; por su parte, las normas individualizadas obligan o facultan a uno o varios miembros determinados de una misma clase pero no a la totalidad.<sup>184</sup>

Con base en la clasificación anterior, podemos hacer una analogía referente al ámbito de validez o competencia<sup>185</sup> de los Parlamentos. De este modo, al analizar al Parlamento en su ámbito espacial, temporal, material y personal de validez encontraremos que no siempre nos referiremos al alcance que tenga el ejercicio de sus funciones en la esfera jurídica, sino a la propia institución en sí regulada. Ahora bien, es importante destacar que casi ningún Estado cuenta con un solo Parlamento que tenga totalmente atribuidas estas cuatro competencias. Por el contrario, la mayoría de los

---

<sup>184</sup> Ídem. Págs. 81 y 82

<sup>185</sup> Es importante señalar que el término "competencia" de los Parlamentos puede ser confundido con las "funciones" de los Parlamentos, por lo cual, cuando utilicemos este término nos referiremos siempre al ámbito de validez de los Parlamentos, es decir, a la potestad reconocida a un órgano de autoridad (el Parlamento en este caso) para dar vida a determinados actos jurídicos

Estados dividen dichas competencias en distintos Parlamentos y de este modo ejercen los poderes que tienen atribuidos.<sup>186</sup>

El ámbito espacial de validez de un Parlamento se refiere a la porción de espacio o territorio donde el ejercicio de las facultades del mismo tiene aplicación. Es así que encontramos Parlamentos generales y locales: los primeros son aquellos donde el ejercicio de sus facultades afecta la esfera jurídica de toda la nación; por su parte, el ejercicio de las facultades de los Parlamentos locales únicamente afectará la esfera jurídica de un territorio determinado dentro de la nación.

Al estudiar el ámbito temporal de validez de un Parlamento, además de referirnos a la vigencia que puedan tener las determinaciones del mismo, nos referimos esencialmente a vigencia o duración del mandato parlamentario. Por lo tanto, encontramos que aún cuando la institución cuente con una vigencia indeterminada (según disponga su norma fundamental), la duración del mandato de sus miembros tendrá una vigencia determinada aún en el caso de que exista reelección indefinida. Por otra parte, la duración del mandato podrá tener una duración indeterminada cuando así lo disponga la naturaleza de la institución, en este supuesto encontramos la duración del mandato de los miembros de la Cámara de los Lores en el Parlamento inglés.

Por su parte, el ámbito material de validez de un Parlamento nos indica que las funciones que el mismo ejerce pueden estar clasificadas por materias, por lo tanto, un Parlamento general puede tener reservadas para sí mismo facultades legislativas en materia mercantil, mientras que un Parlamento local puede tener reservadas facultades legislativas en materia familiar. Sin embargo, el ámbito material de validez no debe confundirse con el ámbito espacial de validez, ya que el ejercicio de las facultades en base al territorio es distinto a aquel que se basa en la materia.

---

<sup>186</sup> Afirmamos lo anterior sin restar importancia a la institución suprema nacional de competencia general en la cual consideramos radica la Soberanía del Estado.

Finalmente, el ámbito personal de validez se refiere tanto a las personas facultadas para elegir a los miembros del Parlamento, como aquellos a quienes el mismo, como órgano colegiado, ha de representar. Lo anterior, independientemente de aquellos a quienes afecte la esfera jurídica proveniente del ejercicio de las facultades del mismo. De este modo, podemos señalar que un Parlamento es genérico en el momento en que representa a la totalidad de una localidad determinada, sin embargo, es individualizado en virtud de que solamente aquellas personas que cuenten con los requisitos establecidos podrán elegir a sus miembros. Por otro lado, también podemos indicar que un Parlamento local es individualizado respecto de un Parlamento general, así como, en el caso de las naciones pertenecientes a la Unión Europea, los Parlamentos generales (genéricos respecto de los Parlamentos locales) son individualizados respecto del Parlamento Europeo (genérico respecto de los Parlamentos generales).

## **2. Estructura de los Parlamentos.**

### **2.1. Formas de Gobierno.**

En los últimos años, la historia de la democracia ha coincidido con el desarrollo político de los principales Estados representativos occidentales. De este modo, la compleja tipología de las formas de gobierno tradicionales se ha visto reducida y simplificada a dos campos esencialmente: el gobierno presidencial norteamericano y el gobierno parlamentario inglés (Estado representativo)<sup>187</sup>, además de un llamado sistema “semipresidencial” de origen francés.<sup>188</sup>

El régimen parlamentario (o gobierno de gabinete) es una forma de gobierno en la cual el titular del ejecutivo emana del órgano legislativo, ante el cual es responsable. Por lo tanto, encontramos que el Parlamento es la máxima autoridad de representación

---

<sup>187</sup> Es importante señalar que a los sistemas de gobierno democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios, sin embargo, los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que se les confunda de manera cotidiana.

<sup>188</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE, 2004. Pág. 214

de la voluntad popular expresada electoralmente. Por su parte, el gobierno surge de la mayoría de los representantes que forman dicho Parlamento y solo puede ejercer sus facultades si cuenta con la confianza del mismo.<sup>189</sup>

También es importante señalar que el rey cumple la función de jefe de Estado, sin embargo, no tienen responsabilidad política. Tiene la facultad y la obligación de nombrar un jefe de gobierno en la persona líder de la mayoría parlamentaria. De este modo, el jefe de gobierno integra un ministerio y dentro de él un gabinete. El jefe de gobierno y sus ministros son responsables personal y colectivamente frente al Parlamento, por lo cual, si el gobierno pierde la confianza del Parlamento, el jefe y sus ministros deben renunciar a fin de que la oposición integre un nuevo ministerio.<sup>190</sup>

Este sistema de gobierno<sup>191</sup> se caracteriza por buscar un equilibrio de poderes sin restar importancia al Parlamento como representante del pueblo y, por tanto, como ejecutor de su Soberanía. Para lograr dicho objetivo, utiliza una serie de mecanismos institucionales entre los cuales destacan los siguientes: el reclutamiento de los miembros del gabinete se lleva a cabo entre los parlamentarios, de este modo se asegura el control del ejecutivo por el legislativo; disolución del protagonismo político de los miembros del gabinete a favor del liderazgo del jefe de gobierno (gabinete de canciller); condicionamiento de la vida del gabinete por la decisión del Parlamento<sup>192</sup>; facultad del jefe de gobierno de disolver la Cámara de manera anticipada<sup>193</sup>; la existencia de una dualidad en el poder ejecutivo (jefe de Estado y jefe de gobierno); y la tendencia al bicameralismo.<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> Cfr. GARITA Alonso, Miguel Ángel. *Estudio Metodológico de los Sistemas Políticos Contemporáneos*. México: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2004. Págs. 93 y 94

<sup>190</sup> Ídem. Pág. 94

<sup>191</sup> El sistema de gobierno parlamentario es aceptado por la mayor parte de las democracias europeas, lo anterior, sin restar importancia al sistema presidencialista estadounidense y al sistema de convención francés. Además, el parlamentarismo se ha extendido hacia los nuevos Estados creados por Inglaterra a través del proceso colonizador, de este modo, surgieron los sistemas parlamentarios de Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

<sup>192</sup> El Parlamento es quien sanciona el nacimiento del gabinete y es la única instancia, en ausencia de nuevas elecciones, que puede poner punto final a su mandato.

<sup>193</sup> En virtud de que la disolución del Parlamento entero implicara disolver la Cámara de los Comunes en el caso del Parlamento inglés.

<sup>194</sup> Cfr. GARITA Alonso, Miguel Ángel. Op. Cit. Págs. 97-100

De lo anterior, podemos señalar que los gobiernos parlamentarios cuentan fundamentalmente con las características siguientes: el gobierno forma parte del Parlamento de manera jurídica y política; la dimisión del gobierno en el caso de que el mismo pierda la confianza del Parlamento; derecho del gobierno a la disolución del Parlamento; colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo; dualidad en la cabeza del poder ejecutivo; y predisposición al bicameralismo como una vía que permite al gobierno un aflojamiento del control sobre el gabinete.<sup>195</sup>

Respecto a este sistema de gobierno, es importante señalar que Fraenkel establece que es: “...la forma externa de una constitución representativa, bajo la cual el parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración”.<sup>196</sup>

Por su parte, el sistema de gobierno presidencial cuenta con características especiales en donde el centro del poder gira alrededor de un solo individuo. De este modo, desaparece la dualidad en la cabeza del ejecutivo y en su lugar se nombra a un presidente que cumple la función del jefe de Estado y cabeza del gabinete.<sup>197</sup>

Este jefe del ejecutivo es elegido de manera directa por el pueblo para legitimar su mandato y mantenerse independiente del Parlamento. Por lo tanto, encontramos una inexistencia de responsabilidad política por parte del ejecutivo hacia el Parlamento y paralelamente una ausencia de poder de disolución de las cámaras por parte del ejecutivo. Aunado a lo anterior, el consejo de ministros se diluye en el gobierno presidencialista en virtud de que los mismos no forman parte del Parlamento y son nombrados por el presidente.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Ídem. Págs. 101 y 102

<sup>196</sup> FRAENKEL, Ernst en GARITA Alonso, Miguel Ángel. Op. Cit. Pág. 101

<sup>197</sup> Cfr. GARITA Alonso, Miguel Ángel. Op. Cit. Pág. 106

<sup>198</sup> Ídem.

De este modo, encontramos que los gobiernos presidenciales cuentan con un presidente electivo que ejerce, al mismo tiempo, las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, además de que el órgano que elabora las leyes se encuentra separado de aquel que lleva la dirección administrativa del Estado.<sup>199</sup>

Finalmente, es importante señalar que los sistemas de gobierno presidenciales cuentan generalmente con las siguientes características: el poder ejecutivo es unitario; el presidente es electo por el pueblo y no por el Parlamento; el presidente nombra y remueve libremente a los miembros de su gabinete; ni el presidente, ni su gabinete son políticamente responsables ante el Parlamento; ni el presidente, ni los miembros del gabinete pueden ser miembros del Parlamento; no es necesario que el presidente esté afiliado al partido que tiene la mayoría parlamentaria en virtud de que su elección es independiente; y el presidente no cuenta con la facultad de disolver al Parlamento, a la vez que éste último no puede darle un voto de censura.<sup>200</sup>

Ahora bien, como hemos observado existen diferencias importantes entre los dos sistemas de gobierno que hemos estudiado, los mismos, tienen argumentos a favor y argumentos en contra, sin embargo, no siempre los encontraremos aplicados en sus formas puras, es así que, en el caso de Francia, se ha buscado la creación de una solución mixta. Por lo tanto, señalaremos algunas características del sistema de gobierno semipresidencial.

El común denominador entre el régimen presidencial y el régimen semipresidencial es la existencia de un presidente electo popularmente (o al menos un presidente que no ha sido electo en por el Parlamento). Sin embargo, el sistema semipresidencial divide a la autoridad mono-céntrica y la convierte en una autoridad dual. De este modo, el presidente debe de compartir el poder con un apoyo parlamentario continuo.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Ídem. Pág. 109

<sup>200</sup> Cfr. CARPIZO McGregor, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 18ª Ed. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 2004. Pág. 14

<sup>201</sup> Cfr. GARITA Alonso, Miguel Ángel. Op. Cit. Págs. 111 y 112

Al respecto, Sartori indica que un régimen semipresidencial debe contar con: “...una estructura de autoridad dual, una configuración de dos cabezas y de este modo establecer en la Constitución semipresidencialista una diarquía entre el presidente, que es el Jefe de Estado, y un Primer Ministro, que encabeza al gobierno...”<sup>202</sup>

De este modo, un sistema de gobierno es semipresidencial si cuenta con la mayoría de las siguientes características: el jefe de Estado es elegido por la vía del voto popular para un periodo determinado en el cargo; el jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro por lo que se establece una estructura de autoridad dual; el presidente es independiente del Parlamento, sin embargo, no se le permite gobernar solo; la voluntad del presidente debe ser canalizada por medio de su gobierno; el primer ministro y su gobierno son independientes del presidente en virtud de que dependen del Parlamento; el primer ministro y su gobierno se encuentran sujetos al voto de confianza y al voto de censura del Parlamento, y en ambos casos requieren del apoyo de la mayoría parlamentaria.<sup>203</sup>

## 2.2. Unicameralismo y Bicameralismo.

Los Parlamentos han presentado una evolución constante en sus funciones, composición y estructura, de esta manera, encontramos que los mismos pueden ser unicamerales (constituidos por una sola cámara) o bicamerales (constituidos por dos cámaras).<sup>204</sup>

El sistema unicameral es tan antiguo como el origen del parlamentarismo, el mismo, busca un esquema de representatividad en un solo cuerpo legislativo que facilite el ejercicio de la voluntad general. Además, permite que se maximicen los

---

<sup>202</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE, 1994. Pág. 137

<sup>203</sup> Cfr. GARITA Alonso, Miguel Ángel. Op. Cit. Pág. 114

<sup>204</sup> Es importante destacar que diversos autores consideran que esta clasificación debe ser más amplia, de este modo, señalan que regímenes parlamentarios actuales se dividen en cuatro categorías: monocameralismo puro; bicameralismo impuro; bicameralismo predominante; y bicameralismo integral.

recursos de investigación y que el estudio de cada medida resulte más profundo, de este modo, el Unicameralismo permite una mayor celeridad en el trámite legislativo evitando que las comisiones se dupliquen.<sup>205</sup>

Los seguidores del Unicameralismo afirman que genera un sentido de responsabilidad en el órgano legislativo único, por lo cual, los parlamentarios tienden a fortalecer sus decisiones ante el poder ejecutivo. Por otra parte, consideran que la unificación del Parlamento en un solo cuerpo agiliza el proceso decisional y genera un ahorro de los recursos económicos del Estado.<sup>206</sup>

Como ejemplos de países con sistema unicameral podemos mencionar los siguientes: Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Islandia, Nicaragua, Panamá, Perú, Suecia y Venezuela.

Por su parte, el modelo bicameral surgió en Inglaterra como resultado de la decisión tomada por los representantes de los Comunes de crear su propia cámara ante la negativa de los Lores de discutir los asuntos conjuntamente. En el caso de América, este sistema fue adoptado por las trece colonias como una solución estratégica que permitiría representar al mismo tiempo a los Estados de la federación y al pueblo, de este modo, se creó la Cámara de Representantes y el Senado.<sup>207</sup>

Al respecto, Kelsen señala que si muchas repúblicas han optado por repartir el poder legislativo entre dos cámaras de un mismo parlamento, se debe a que sus constituciones están inspiradas en un modelo de monarquía democrática donde los grupos privilegiados son próximos al monarca y cumplen la función de contrapeso del pueblo en el proceso legislativo. Sin embargo, indica que en los sistemas republicanos este sistema no tiene sentido, pues anula el principio democrático al darle poder de contrapeso a una cámara sobre la otra. Finalmente, considera que si una república

---

<sup>205</sup> Cfr. OBRADOR C., Rodrigo. *Bicameralismo/Unicameralismo ¿Una alternativa para Chile?* Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, N° 06, 2006. Págs. 28 y 29

<sup>206</sup> Ídem.

<sup>207</sup> Ídem. Pág. 20

opta por el bicameralismo debe de otorgar el mismo peso a ambas cámaras, pero justifica la existencia del Senado cuando el mismo tiene una función de coparticipación con el ejecutivo: nombramientos, política internacional, etc.<sup>208</sup>

Sin embargo, lo importante es que la segunda cámara se configure como un actor relevante en el proceso legislativo y garantice la representación de los grupos (poblacionales, territoriales, etc.) que no cuentan con representación en la primera cámara.<sup>209</sup> Las condiciones para justificar esta duplicidad del órgano parlamentario son las siguientes: debe de existir una diferencia marcada en los mecanismos de elección de las dos cámaras; no es necesario que ambas cámaras cuenten con la facultad de introducir propuestas, sin embargo, es deseable; las segundas cámaras suelen tener una configuración menor en el número de sus miembros; y los mandatos legislativos suelen ser mayores en las segundas cámaras además de tener una elección escalonada.<sup>210</sup>

Finalmente, los seguidores de los sistemas bicamerales afirman que la existencia de dos cámaras implica un mecanismo de control mutuo que previene la existencia de posibles excesos de la mayoría de una sola cámara, por lo cual, el contrapeso que ejerce la existencia de la segunda cámara actúa como una garantía de seguridad jurídica y política. Además, indican que la existencia de dos cuerpos en el órgano parlamentario crea una difusión del poder y contribuye al estímulo de la carrera parlamentaria en el sentido de que los representantes de la primera cámara buscarán ascender a la segunda.<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado...* Op. Cit. Págs. 445 y 446

<sup>209</sup> Es importante señalar que existen segundas cámaras de diversas categorías, por lo cual podemos encontrar las siguientes: segundas cámaras aristocráticas, las cuales permiten una representación separada de la nobleza en el Parlamento; segundas cámaras federales, que representan a los Estados miembros de una nación independientemente de su número de población; segundas cámaras económicas, cuyos electores se encuentran agrupados por profesiones o categorías sociales; las asambleas económicas de los países socialistas; y los consejos económicos de las democracias occidentales. Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 43

<sup>210</sup> Cfr. OBRADOR C., Rodrigo. Op. Cit. Págs. 22-24

<sup>211</sup> Ídem. Págs. 27 y 28

El número de países que han recibido la influencia del sistema bicameral es bastante amplio, como ejemplos podemos mencionar los siguientes: en América encontramos los casos de Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos y México; en África podemos mencionar a Argelia, Camerún, Nigeria y Sudáfrica; y en Europa del Este se ha implementado en Croacia, Georgia, República Checa y Rumania.

### 2.3. Dimensiones de las Cámaras.

Respecto a la demografía e integración de un Parlamento, es importante señalar que no existe una relación estricta que lo regule, de este modo, el número de miembros parlamentarios es variable de un Estado a otro y se rige principalmente por razones políticas, económicas, territoriales, etc. Sin embargo, como se señaló anteriormente, es costumbre que las segundas cámaras suelen tener una configuración menor en el número de sus miembros.<sup>212</sup>

### 3. Funciones de los Parlamentos.

El Parlamento, como órgano político colegiado, tiene atribuidas las funciones más elevadas de dirección del Estado, de este modo, ejerce el poder de acuerdo con la constitución y sistema político en el que actúa.<sup>213</sup> Doctrinariamente, se acostumbra dividir estas funciones en tres grandes ramas: legislativa, financiera y presupuestal, además, se le suelen añadir otras funciones de menor importancia: jurisdiccional, deliberativa, de garantía constitucional, de coordinación, electoral, administrativa, etc.<sup>214</sup> Nos parece que la clasificación del triple enfoque es más adecuada para el

---

<sup>212</sup> Al respecto, podemos mencionar los siguientes datos como ejemplo: en el caso del Reino Unido, el Parlamento está constituido por 1370 miembros, de los cuales 646 pertenecen a los Comunes y 724 a los Lores; en los Estados Unidos, la Cámara de Representantes cuenta con un total de 435 miembros; la Asamblea Nacional de Francia se integra por 577 diputados; por su parte el Bundestag cuenta con 622; el caso del Congreso Nacional del Pueblo de China es impresionante, pues se trata de la legislatura más grande del mundo y está formado por 3000 legisladores; finalmente, debemos mencionar que el Parlamento Europeo, con la última reforma derivada del Tratado de Lisboa, se encuentra integrado por 751 eurodiputados.

<sup>213</sup> Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 321

<sup>214</sup> Cfr. SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. Op. Cit. Págs. 165 y 166

estudio de las funciones parlamentarias, sin embargo, señalaremos también a las funciones representativa y judicial por considerar que merecen una mención aparte.

### 3.1. Función Legislativa.

La función legislativa ha sido identificada de manera histórica como la principal de los Parlamentos, sin embargo, tiene su origen sobre las bases de otra anterior: aprobar gastos, ingresos, presupuestos, concesión de subsidios, etc. De este modo, encontramos que terminó siendo una atribución complementaria otorgada por los monarcas en agradecimiento por su labor en la recaudación.<sup>215</sup>

Esta función consiste en votar las leyes, y en virtud del principio de legalidad, el gobierno no puede modificarlas, sino únicamente precisar su aplicación. Además, mediante el proceso legislativo, el Parlamento obliga al gobierno a intervenir y asegurar la aplicación de dichas leyes, en este sentido de “cumplir y hacer cumplir” se subraya el carácter ejecutivo del gobierno.<sup>216</sup>

Algunos autores consideran que la facultad del Parlamento de ratificar los tratados internacionales es una manera de ejercer su función legislativa, pues señalan que los acuerdos se legislan y, de esta manera, se les otorga validez en el ámbito interno. Sin embargo, consideramos que esta función únicamente es un límite a la actividad diplomática del gobierno, lo anterior, en virtud de que el Parlamento no ratifica por si mismo los tratados, solamente da autorización al ejecutivo de ponerlos en vigor.

### 3.2. Función Financiera o Presupuestal.

La función financiera constituye una actividad sumamente importante y directamente relacionada con los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía del Estado. Consiste en fijar los egresos anuales y,

---

<sup>215</sup> DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 12

<sup>216</sup> Ídem. Pág. 9

consecuentemente, decidir los medios de recaudación, sobre todo a través del impuesto. Del ejercicio adecuado de esta función, depende que el órgano parlamentario apruebe o rechace la forma en que el ejecutivo manejará los recursos de la nación.<sup>217</sup>

Es importante señalar que el ejercicio de la función financiera, implica examinar y evaluar los gastos que representan para el Estado la aprobación de cualquier reforma o ley, de este modo, se deben de conocer la disponibilidad de los recursos que se requieren para su realización y en qué medida se puede llegar a afectar la economía nacional y la de los contribuyentes.<sup>218</sup>

Es interesante observar que los Parlamentos han desarrollado una especialización sobresaliente en la manera de aprobar los créditos financieros. En este sentido, en lugar de votar los presupuestos en bloque, han optado por votar partidas presupuestales, incluyendo la prohibición de trasladar recursos de una partida a otra. Además, se ha impedido a los gobiernos operar fuera del presupuesto, de este modo, no es posible comprometer o pagar gastos que el Parlamento no haya autorizado de manera previa.<sup>219</sup> Dentro de los asuntos que forman parte de la función financiera podemos mencionar los siguientes: imposición de contribuciones; aprobación de los presupuestos del gobierno y de la cuenta pública; distribución detallada de los caudales públicos; la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación; así como los tratados internacionales en materia de comercio exterior.<sup>220</sup>

### 3.3. Función de Control y Dirección política.

Etimológicamente, el término control proviene del latín *controrotulum* y era utilizado para comprobar la veracidad de una afirmación o la exactitud sobre la realización de un trabajo. Trasladado a la materia que nos ocupa, el término en

---

<sup>217</sup> Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 312

<sup>218</sup> Ídem. Pág. 314

<sup>219</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 10

<sup>220</sup> Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 314

cuestión se refiere al conjunto de procedimientos que el Parlamento emplea para verificar si la forma de actuar del gobierno es la adecuada para el Estado.<sup>221</sup>

El control parlamentario es una actividad fiscalizadora y comprobadora de la actividad del ejecutivo, también es una actividad de presión e influencia, en la cual, el objetivo principal es supervisar y revisar que los actos de administración se adecuen a las políticas establecidas en las leyes.<sup>222</sup>

Esta función, implica el ejercicio de facultades sancionadoras con el objeto de corregir la conducta del sujeto controlado. En este sentido, encontramos que el control parlamentario supone un juicio político sobre la conducta del gobierno y sus miembros, y una decisión que suele afectar su situación actual, y por ende, se manifiesta en las consecuencias sancionadoras.<sup>223</sup>

Ahora bien, en las formas de gobierno democráticas, el control parlamentario es un control de tipo político que implica evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo supervisado, por lo cual, las actividades de los titulares del gobierno deben ser examinadas minuciosamente, y en consecuencia, sacar a la luz sus errores como objetivo esencial mas allá de solicitar su destitución o remoción del cargo.<sup>224</sup>

Como características del control político podemos encontrar las siguientes: los sujetos que lo realizan gozan de potestad jurídica, es decir, este ejercicio se encuentra contemplado por el derecho; el control político se realiza sobre el órgano al que le es imputable cierta actividad que efectúa y que puede ser un acto político determinado, una actuación política general o una norma; la valoración de la conducta del sujeto controlado se realiza atendiendo a la voluntad política y razones del sujeto fiscalizador; la crítica y valoración de las actividades públicas son los elementos de control político, en este sentido, la anulación del acto o la remoción de los titulares del órgano solo

---

<sup>221</sup> Cfr. SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. Op. Cit. Págs. 166 y 167

<sup>222</sup> Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 212

<sup>223</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 17

<sup>224</sup> Cfr. SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. Op. Cit. Pág. 172

opera cuando el derecho así lo prevé; y el control político generalmente opera de forma indirecta, por lo que su consecuencia se traduce en el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta.<sup>225</sup>

### 3.4. Función Representativa.

Como ya hemos observado, al Parlamento tiene atribuidas las funciones de legislar y aprobar los presupuestos, además de que es un órgano de control respecto del ejecutivo. Sin embargo, también es un órgano representativo que goza de legitimidad en virtud de que sus miembros han sido elegidos conforme a las leyes.<sup>226</sup>

La función de representación consiste en que el Parlamento sirva de intérprete al país, por lo tanto, es el medio por el cual el pueblo expresa las ideas y cuestiones que se plantean en su entorno político y social.<sup>227</sup> En este sentido, el Parlamento es el sitio donde pueden manifestarse las distintas corrientes ideológicas y políticas sobre cada problema y situación que sea de interés general.<sup>228</sup>

### 3.5. Función Jurisdiccional.

Por lo que respecta a la función jurisdiccional, la misma consiste en la facultad que tiene el Parlamento de interpretar y aplicar el derecho respecto de los delitos cometidos, ya sea por sus miembros, como por los ministros y gobernantes (incluidos los jefes de Estado cuando los mismos no gozan de irresponsabilidad penal) conforme a un proceso especial establecido en las leyes.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Ídem. Págs. 172 y 173

<sup>226</sup> Ídem. Pág. 166

<sup>227</sup> Al respecto, Berlín Valenzuela señala que la función representativa: “...se crea a partir de los factores cualitativos y cuantitativos que fue experimentando el hombre en su evolución social y porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la forma de decisiones que afectan a la población... la solución resulta ser que un número de personas con intereses semejantes convenga en encargar o autorizar a otra para que, en nombre y en lugar de quienes lo eligen, exprese el parecer de éstos...”. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 608

<sup>228</sup> Cfr. DE BUFALÁ Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario electoral...* Op. Cit. Pág. 17

<sup>229</sup> Ídem. Pág. 16

## CAPÍTULO IV

### El Parlamento Europeo.

Como todo desarrollo jurídico, el origen de la Unión Europea se remonta varios siglos atrás. Así, la concepción política de Europa apareció a finales del Medievo, y se fortaleció con el surgimiento de los Estados-Nación. Siglos después, Víctor Hugo propondría la creación de los “Estados Unidos de Europa” ante la Asamblea Nacional Francesa. A lo anterior, debemos agregar la propuesta del “Concierto de Naciones” de A. Leroy-Beaulieu en el Congreso de Ciencias Políticas de París en 1900, el movimiento Paneuropeo promovido por el Conde austriaco Ricardo Coudenhove-Kalergi, la firma del Tratado de Versalles que dio origen a la Sociedad de Naciones en 1919, el proyecto de “Unión Franco-Británica” de Winston Churchill de 1940, y el Congreso de la Haya de 1948 que dio origen al Consejo de Europa<sup>230</sup>.

Estas ideas de integración dieron lugar a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, con la participación de Francia, la República Federal de Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos, Italia y Bélgica. La Asamblea de la CECA elaboró un proyecto de tratado en el que se preveía la institución de una Comunidad Política Europea dotada de órganos y competencias que se asemejarían a una federación de Estados.

Tras el éxito de la creación de la CECA, los defensores de las ideas integradoras buscaron trasladar este modelo a los ámbitos de la política y de la defensa, sin embargo, estos intentos fracasaron. Aún así, se reanudaron los proyectos de integración cautelosamente, de este modo, en 1955 tuvo lugar la Conferencia Intergubernamental de Messina, y el 25 de marzo de 1957, los representantes de los seis Estados de la CECA, suscribieron los tratados de Roma: Tratado Constitutivo de la

---

<sup>230</sup> Dentro de los debates acontecidos en dicho Congreso, es importante destacar la moción contenida en la resolución de la Comisión Política, que declaraba que había llegado el momento para las naciones europeas de transferir parte de sus derechos soberanos a fin de asegurar una acción política y económica común para la integración y desarrollo propio de sus recursos comunes, reclamando además la convocatoria urgente de una Asamblea Europea elegida por los Parlamentos de cada nación participante.

Comunidad Económica Europea (CEE) y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

En la Unión Europea existen dos clases de tratados: Aquellos acuerdos alcanzados entre la Comunidad; y los acuerdos celebrados por la Comunidad con otros actores internacionales, bajo el amparo de sus facultades de representación.

El término de “Tratados Europeos” se utiliza para denominar aquellos tratados alcanzados por la Unión, así como por sus diferentes Comunidades, mediante los cuales establece, organiza y regula su operación de manera general. Estos tratados se dividen por su naturaleza en: Tratados Fundacionales y Tratados Constitutivos.<sup>231</sup>

En este sentido, encontramos que los Tratados Fundacionales, es decir, los que le dieron origen a la Unión, son los siguientes: el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.<sup>232</sup>

Es importante señalar que la importancia de los Tratados Fundacionales radica en que son acuerdos que por sí mismos prescriben compromisos entre los miembros y otorgan a la Unión imperativos necesarios para operar de manera exitosa: declaraciones sobre las cuales se establecen exactamente lo que los Estados harán de manera conjunta; las instituciones y procedimientos de toma de decisiones para implementar las iniciativas comunes; y la obligatoriedad de tales iniciativas que comúnmente son objetivos y decisiones acordados.<sup>233</sup>

Por otra parte, los Tratados Constitutivos de la Unión Europea son aquellos acuerdos subsecuentes a los Tratados Fundacionales que han modificado objetivos, procesos y estructuras para llevar a las Comunidades hacia la creación de la Unión

---

<sup>231</sup> Cfr. LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo. *Notas introductorias para el estudio del Derecho de la Unión Europea*. Pág. 16

<sup>232</sup> Técnicamente hubieron tres comunidades dentro de la Unión Europea, las cuales se fusionaron a partir del 1 de julio de 1967 unificando sus instituciones.

<sup>233</sup> Cfr. LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo. Op. Cit. Pág. 16

Europea en una línea de nuevas aspiraciones y condiciones.<sup>234</sup> En este sentido, encontramos los siguientes: el Acta Única Europea, firmada en Bruselas en febrero de 1986, que preparó el camino para completar el mercado único; el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992, que estableció la Unión Europea; el Tratado de Ámsterdam, firmado en octubre de 1997; el Tratado de Niza, firmado en febrero de 2001, que modernizó el sistema de toma de decisiones para poder trabajar eficazmente después de la ampliación de 2004 y modificó la estructura de poderes de votación en ciertas instituciones; y el Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007.<sup>235</sup>

## 1. Instituciones de la Unión Europea.

La Unión Europea es única, no es una federación de Estados, ni una organización de cooperación entre gobiernos. Los países que constituyen la Unión Europea siguen siendo naciones soberanas, sin embargo, comparten su Soberanía para fortalecerse y alcanzar objetivos que ninguno de ellos podría lograr individualmente.

Compartir la Soberanía, significa que los Estados miembros delegan parte de sus poderes decisorios en las instituciones comunes creadas por ellos para poder tomar decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto.

En el proceso decisorio de la Unión Europea intervienen tres instituciones principales: el Consejo de la Unión Europea, que representa a los Estados miembros; la Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión en su conjunto; y el

---

<sup>234</sup> *“En palabras del comisario de Relaciones Exteriores, Christopher Patten, el ideal europeo es la creación de “una sociedad decente” que combata la marginación y el atraso en cualquier segmento de la sociedad. Así, la cohesión social es a la vez condición y resultado de una genuina estrategia de integración. Es el nombre común de una vasta gama de políticas tendentes a reducir la disparidad entre países y al interior de ellos, desigualdades que pudiesen desembocar en profundas crisis amenazantes para el sistema político y económico edificado por la Unión... (la cohesión social) Es también sectorial en el sentido económico y se expresa en acciones específicas que promueven la reconversión industrial, la infraestructura, las comunicaciones o el mejoramiento del medio ambiente en ciudades y cuencas geográficas, además del apoyo a las zonas marginadas.” MUÑOZ Ledo, Porfirio. La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica. México: Grijalbo, 2008. Págs. 150 y 151*

<sup>235</sup> Cfr. LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo. Op. Cit. Pág. 36

Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la Unión Europea y es elegido de manera directa por ellos. Este “triángulo institucional” elabora las políticas y leyes que se aplican en la Unión Europea. En principio, la Comisión propone las reformas, pero son el Consejo y el Parlamento los que tienen la facultad de aprobarlas.

Además, existen otras dos instituciones que desempeñan un papel fundamental: el Tribunal de Justicia, que vela por el cumplimiento de la legislación europea; y el Tribunal de Cuentas, que controla la financiación de las actividades de la Unión. Por su parte, el Consejo Europeo determina la dirección política general y las prioridades de la Unión Europea, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, ha pasado a ser una institución<sup>236</sup>.

Es importante señalar que la Unión Europea cuenta con diversos organismos que se ocupan de ámbitos especializados: el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Central Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos, la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, la Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas y la Escuela Europea de Administración. Por otro lado, también se han creado órganos especializados para determinados ámbitos técnicos, científicos o de gestión.<sup>237</sup>

### 1.1. El Consejo de la Unión Europea.

El Consejo de la Unión Europea<sup>238</sup> es la principal instancia decisoria de la Unión Europea, representa a todos los Estados miembros y a sus reuniones asiste un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea. Los ministros cambian en función de los temas de la orden del día, de manera tal que existen nueve configuraciones distintas del Consejo: asuntos generales y relaciones exteriores;

<sup>236</sup> Vid. European Council: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=es>

<sup>237</sup> Vid. Europa - Instituciones y Organismos de la Unión Europea: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_es.htm)

<sup>238</sup> No debe confundirse con el Consejo Europeo (reunión de los Jefes de Estado nacionales con el Presidente de la Comisión Europea), ni con el Consejo de Europa (organización internacional de ámbito ajeno a la Unión Europea).

asuntos económicos y financieros; justicia e interior; empleo, política social, salud y consumidores; competitividad; transporte, telecomunicaciones y energía; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura.

Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno con su firma, sin embargo, cada ministro es responsable ante su Parlamento nacional y ante los ciudadanos que el mismo representa. De esta manera, se busca garantizar la legitimidad democrática de las decisiones del Consejo.

El Consejo tiene seis responsabilidades básicas: aprobar las leyes europeas (junto con el Parlamento Europeo en la mayoría de los casos); coordinar las políticas económicas generales de los Estados miembros; concluir acuerdos internacionales entre la Unión Europea y otros países u organizaciones internacionales; aprobar el presupuesto de la Unión Europea (junto con el Parlamento); desarrollar la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea; y coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la política en materia penal.<sup>239</sup>

Es importante señalar, que la mayoría de estas responsabilidades se refieren a ámbitos comunitarios, es decir, aquellos en los que los Estados miembros deciden poner en común su Soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones en las instituciones de la Unión Europea.<sup>240</sup>

## 1.2. La Comisión Europea.

La Comisión tiene por función representar y defender los intereses de la Unión Europea en su conjunto, es independiente de los gobiernos nacionales y elabora los proyectos de las nuevas leyes europeas, las cuales presenta al Parlamento y al Consejo para su aprobación.

---

<sup>239</sup> Vid. Consejo de la Unión Europea: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=243&lang=es>

<sup>240</sup> Vid. LINDE Piniagua, Enrique et. ál. *Principios de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Constitución y Leyes, S.A., 2000. Págs. 144-163

Así mismo, la Comisión es el brazo ejecutivo de la Unión Europea, en este sentido, es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo, lo cual supone gestionar la actividad diaria de la Unión Europea: aplicar sus políticas, ejecutar sus programas y utilizar sus fondos.<sup>241</sup>

La Comisión se encuentra compuesta por 27 representantes, hombres y mujeres, uno por cada Estado miembro. El término hace referencia tanto al equipo designado para dirigir la institución y tomar sus decisiones, como a la propia institución y a su personal en conjunto. Se renueva cada cinco años, en un plazo de seis meses tras las elecciones del Parlamento Europeo, quien elige a su Presidente.

Es importante señalar, que la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento Europeo, el cual, tiene el poder de destituirla adoptando una moción de censura. Así mismo, los miembros de la Comisión deben dimitir si el Presidente así lo solicita, a condición de que los otros Comisarios den su aprobación.<sup>242</sup>

La Comisión tiene cuatro funciones<sup>243</sup> principales: proponer legislación al Parlamento y al Consejo; gestionar y aplicar las políticas de la Unión Europea y el presupuesto; hacer cumplir la legislación europea; y representar a la Unión Europea en los foros internacionales (negociando acuerdos con otros países por ejemplo).<sup>244</sup>

### 1.3. El Parlamento Europeo.

El Parlamento es la única institución de la Unión Europea que es elegida directamente por los ciudadanos para representar sus intereses. Sus elecciones tienen lugar cada cinco años y todos los ciudadanos inscritos en los censos electorales tienen derecho a votar. El Parlamento expresa la voluntad democrática de los poco más de

---

<sup>241</sup> Vid. MARTÍNEZ Estay, José Ignacio. *Introducción al Derecho y a las Instituciones de la Unión Europea*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007. Págs. 74-82

<sup>242</sup> Ídem.

<sup>243</sup> La Comisión asiste a todas las sesiones del Parlamento Europeo para aclarar y justificar sus políticas, también contesta regularmente a todas las preguntas escritas y orales planteadas por los diputados.

<sup>244</sup> Vid. Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/atwork/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/atwork/index_es.htm)

500 millones de ciudadanos y representa sus intereses ante las demás instituciones de la Unión Europea.

Es importante destacar que el Parlamento no se encuentra dividido en bloques nacionales, sino en grupos políticos europeos, los cuales, representan todos los puntos de vista sobre el modelo de integración europeo.

El Parlamento Europeo cuenta con tres lugares de trabajo: en Luxemburgo se encuentran las oficinas administrativas, las sesiones plenarias tienen lugar en Estrasburgo, y las reuniones de las Comisiones se celebran en Bruselas.

El Parlamento tiene tres funciones principales: aprobar la legislación europea, pues el hecho de ser elegido de manera democrática ayuda a garantizar la legitimidad de la misma; ejercer el control democrático de todas las instituciones de la Unión Europea; y el poder del dinero, ya que adopta o rechaza el presupuesto en su totalidad.<sup>245</sup>

## **2. Antecedentes y creación del Parlamento Europeo.**

### **2.1. Las Asambleas de las Instituciones de Cooperación.**

Podemos considerar como un antecedente del proceso de integración europeo, en general, y del Parlamento Europeo, en particular, a la Sociedad de Naciones, pues la misma nació como consecuencia de la búsqueda del mantenimiento del orden internacional. Su estructura orgánica consistía en una Asamblea integrada por representantes de cada uno de los Estados miembros en la que cada uno de ellos disponía de un voto; un Consejo integrado por nueve Estados (cinco miembros permanentes y cuatro no permanentes); y una Secretaría General con un secretario general al frente.

---

<sup>245</sup> Vid. El Parlamento, sus poderes y sus procedimientos:  
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=ES&id=46>

Otro antecedente lo encontramos en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, pues encarna una de las instituciones más representativas de la construcción europea, y por ende, el único foro donde todos los países de Europa, por igual, pueden analizar todos y cada uno de los aspectos relativos a la integración europea.<sup>246</sup>

La composición de la Asamblea se encuentra determinada por el Artículo 26 del Estatuto del Consejo de Europa, el cual ha sido modificado cada vez que se han producido cambios en el número de países miembros, sin embargo, es importante señalar que ningún Estado puede tener menos de tres representantes ni más de dieciocho.<sup>247</sup>

Dicho Estatuto no determina la duración de los poderes de la Asamblea. De este modo, la duración del mandato de los representantes varía según los países, por lo que no se habla de legislaturas de la Asamblea sino de sesiones.<sup>248</sup>

Esta Asamblea funciona como los Parlamentos nacionales, de modo que, actúa por iniciativa propia o por requerimiento del Comité de Ministros. Las resoluciones se adoptan por mayoría de dos tercios y se materializan en cuatro instrumentos jurídicos: Recomendaciones, Resoluciones, Opiniones y Directivas.

En el ámbito de la seguridad, es importante destacar a la Asamblea de la Unión Europea Occidental, misma que se encuentra integrada por los representantes de los Estados miembros del Consejo de Europa y se reúne dos veces al año en París. Es un órgano consultivo y de deliberación sobre aquellas cuestiones que entren en el ámbito de aplicación del Tratado de Bruselas.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> La Asamblea es el elemento más original del Consejo de Europa, pues constituye el primer Parlamento internacional de la historia.

<sup>247</sup> Vid. Artículo 26 del Estatuto del Consejo de Europa.

<sup>248</sup> Vid. Artículo 25 del Estatuto del Consejo de Europa.

<sup>249</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*. Madrid: Editorial Dykinson S.L., 2001. Pág. 36

Por otro lado, encontramos a la Asamblea General de las Naciones Unidas, considerada como la institución que más se aproxima a un Parlamento mundial, pues en ella se encuentran representados todos los Estados miembros con derecho a un voto, teniendo cada miembro un máximo de cinco representantes.

Esta Asamblea puede debatir todos los asuntos que entran dentro del ámbito de la Carta de las Naciones Unidas y formula recomendaciones pertinentes sobre tales asuntos a los Estados miembros, al Consejo de Seguridad o a ambos. Adopta las decisiones por mayoría simple cuando se trata de asuntos ordinarios, sin embargo, en las votaciones sobre asuntos importantes requiere una mayoría de dos tercios. Celebra su periodo ordinario de sesiones desde mediados septiembre hasta mediados de diciembre y cuando no está en sesión, su labor continua a través de comités, comisiones y órganos especiales.<sup>250</sup>

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la existencia de Asambleas peculiares como son las de las organizaciones intergubernamentales, las cuales se basan en la cooperación entre administraciones nacionales más que en la transferencia de poderes a órganos comunes, como es el caso del Benelux.

## 2.2. La Asamblea de la Comunidad del Carbón y del Acero.

El Tratado de la CECA prevé la constitución de una Asamblea compuesta por los representantes de los pueblos de los Estados miembros cuya misión es la de controlar a la Comisión. Como sede de esta Asamblea se eligió Luxemburgo y se decidió por la siguiente composición: Alemania, Francia e Italia, 18 miembros cada uno, Bélgica y Países Bajos 10 y Luxemburgo 4.

En junio de 1953, en sesión extraordinaria, la Asamblea modificó su Reglamento, estableciendo que a partir de ese momento sus representantes podrían organizarse en grupos por afinidades políticas. De este modo, las delegaciones

---

<sup>250</sup> Ídem. Pág. 39

nacionales solo subsistieron para motivos administrativos y de organización, y el funcionamiento institucional dejó marcada una clara manifestación del carácter supranacional de esta Comunidad que subsiste hasta nuestros días.<sup>251</sup>

En cuanto a las funciones de la Asamblea, el Tratado de la CECA establece que ejercerá las competencias de control que el mismo le atribuye, por lo cual, nos encontramos ante una Asamblea sin poder legislativo, pues la aplicación e interpretación de las leyes le corresponde a la Alta Autoridad a través de un dictamen dirigido al consejo. Por otro lado, la Asamblea tampoco posee poder presupuestario en virtud de que los ingresos provienen del impuesto afectado a las industrias del carbón y del acero. Así, encontramos que la función más importante reside en el poder de censurar con mayoría de dos tercios la actuación de la Alta Autoridad como consecuencia de la presentación de su informe anual<sup>252 253</sup>.

En relación con el Consejo de ministros, la Asamblea no tiene ningún poder de control en virtud de que los redactores del Tratado consideraron que los representantes de los Gobiernos, mismos que eran designados por los Parlamento nacionales, no tenían la necesidad de rendir cuentas a otra Asamblea parlamentaria.<sup>254</sup>

Sin embargo, es importante señalar que es la primera Asamblea en Europa investida de poder de decisión, además de ejercer uno de los poderes fundamentales de las Asambleas en el régimen parlamentario: el control del ejecutivo, con un mecanismo de sanción específico: la moción de censura.<sup>255</sup>

Cabe destacar, que en la breve existencia de la Asamblea, los diputados intentaron aumentar sus competencias en virtud de que el control de la Alta Autoridad, a través de moción de censura, nunca se llegó a presentar.

---

<sup>251</sup> Ídem. Pág. 49

<sup>252</sup> Este informe contiene la actividad de la Comunidad y sus gastos administrativos, y debe ser presentado por la Alta Autoridad todos los años, al menos un mes antes de la apertura de la Sesión anual de la Asamblea.

<sup>253</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Pág. 52

<sup>254</sup> Ídem. Pág. 53

<sup>255</sup> Ídem.

### 2.3. Estructuración del Parlamento Europeo en los Tratados de Roma.

Tras la crisis de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea, los países miembros del Benelux, en mayo de 1955, dirigieron un memorándum al resto de los países miembros de la CECA en el cual manifestaron la necesidad de: *“proseguir el establecimiento de una Europa unida mediante el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un gran mercado común y la armonización progresiva de su política social”*<sup>256</sup>

Este memorándum, llevó a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros del CECA a sostener reuniones en junio de 1955, las cuales dieron lugar a una resolución que establecía que la constitución de un mercado común europeo era el objetivo a seguir, y que el mismo debía llevarse a cabo por etapas y por la adopción progresiva de medidas destinadas a la supresión de obstáculos a los intercambios de mercancías y a la libre circulación de trabajadores, así como por la armonización de la política financiera, económica y social de los Estados miembros, para lograr el funcionamiento y realización del mercado común.<sup>257</sup>

De esta manera, el 25 de marzo de 1957, se firmaron en Roma los Tratados constitutivos de la CEE y de la EURATOM, ratificados por los Parlamentos nacionales a lo largo de 1957 y que entraron en vigor el 1 de enero de 1958.<sup>258</sup>

En relación con las nuevas instituciones, y con la Asamblea Parlamentaria en particular, se consideró que no sería aconsejable crear una nueva Asamblea, en lugar de esto, la Asamblea de la CECA debería ampliar sus competencias para adaptarse a

---

<sup>256</sup> Ídem. Pág. 59

<sup>257</sup> Ídem.

<sup>258</sup> Vid. Supra. Pág. 69

los nuevos objetivos del mercado común europeo.<sup>259</sup> A lo largo de las negociaciones que precedieron a la firma de los Tratados, la Asamblea de la CECA se orientó a demostrar que ninguna otra instancia europea estaba más cualificada que ella para conocer los proyectos destinados a completar la construcción europea y a trabajar en este sentido.<sup>260</sup>

Las funciones de esta Asamblea consistirían en: confirmar por mayoría simple el nombramiento de los miembros elegidos por los Gobiernos para componer la Comisión, a la vez de determinar ejercer su poder de censura sobre la política general de este órgano común; votar, por mayoría simple, el presupuesto administrativo para el funcionamiento de los órganos de la Comunidad (este voto será sobre la totalidad del presupuesto); y nombrar, de entre sus miembros designados, a su presidente.<sup>261</sup>

Finalmente, la Asamblea Común de la CECA se amplió, tras la creación de la CEE y la EURATOM, al conjunto de las tres Comunidades. Estaba integrada por 142 miembros y celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo. Adoptó el nombre de Asamblea Parlamentaria Europea, para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, "Parlamento Europeo".<sup>262</sup>

### **3. Evolución del Parlamento Europeo.**

#### **3.1. La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal.**

El Tratado Constitutivo de la CEE prevé la disposición según la cual se encargaba al Parlamento Europeo la elaboración de proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento universal uniforme en todos los Estados miembros, sin embargo, las propuestas

---

<sup>259</sup> En febrero de 1957, se convino que deberían emprenderse esfuerzos a fin de evitar la creación de una cuarta institución parlamentaria en el cuadro de las nuevas Comunidades.

<sup>260</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Pág. 63

<sup>261</sup> Ídem. Pág. 61

<sup>262</sup> Ídem. Pág. 64

elaboradas entre 1960 y 1979, no tuvieron ningún éxito.<sup>263</sup> Fue el Acta del 20 de septiembre de 1976 la que abrió la vía a las primeras elecciones directas del Parlamento Europeo en 1979.<sup>264</sup> Esta Acta representa una legislación marco para la elección directa, sin contemplar, no obstante, un procedimiento electoral uniforme. Así mismo, dispone que hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, el procedimiento electoral se regirá en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales.<sup>265</sup>

El Acta relativa a la elección directa del Parlamento Europeo contiene dieciséis artículos y establece, entre otras, las siguientes disposiciones: las elecciones se celebrarán en todos los Estados miembros durante un mismo periodo, comenzando un jueves por la mañana para terminar el domingo siguiente, las operaciones de recuento de las papeletas de voto no podrán comenzar hasta que no se haya cerrado el escrutinio de todos los Estados miembros; los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por un periodo de cinco años; el Parlamento Europeo se reunirá sin necesidad de convocatoria expresa el primer martes siguiente a la expiración del plazo de un mes contado a partir de la fecha de las elecciones, verificará las credenciales de los diputados y se pronunciará sobre las impugnaciones; el Parlamento Europeo elaborará un proyecto de procedimiento electoral uniforme que habrá de servir de base a las deliberaciones del Consejo para que lo adopten los Estados miembros.<sup>266</sup>

Por otro lado, el Acta prevé las incompatibilidades de carácter general relativas a las funciones ministeriales nacionales así como a las funciones administrativas y políticas en el seno de las instituciones de las Comunidades. Del mismo modo, los Estados miembros pueden establecer incompatibilidades a escala nacional.<sup>267</sup> Es

---

<sup>263</sup> Existían muchos problemas pendientes de resolver para alcanzar estas propuestas: reparto de escaños, fecha de las elecciones, denominación de la Asamblea, disposiciones de aplicación, etc.

<sup>264</sup> En la reunión del Consejo Europeo que tiene lugar en Copenhague en abril de 1978, se procede por fin a la fijación de una fecha definitiva para la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, la cual queda fijada del 7 al 10 de junio de 1979.

<sup>265</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Págs. 185 y 191

<sup>266</sup> Ídem. 191 y 192

<sup>267</sup> Tal es el caso de España respecto a la incompatibilidad del cargo de diputado nacional con el de diputado del Parlamento Europeo.

importante señalar, que el Acta no limita la compatibilidad del cargo de diputado del Parlamento Europeo con la de los diputados de los Parlamentos nacionales.<sup>268</sup>

Aún cuando la aprobación del Acta se logró por casi unanimidad, no fue así respecto a la aprobación de la ley electoral. Los principales problemas se presentaron en el marco de la circunscripción a elegir: circunscripción nacional única o circunscripciones regionales. Se optó por el sistema proporcional, lo cual trajo como consecuencia el problema de la representación en el Parlamento Europeo de los pequeños partidos. En virtud de que los sistemas electorales no son neutros, se podría presentar el caso de que el sistema proporcional pudiera favorecer a los grandes partidos. Se optó por el sistema electoral de *Hare*, en el cual, se permite sumar a escala nacional los votos de los pequeños partidos en las circunscripciones donde es improbable que obtengan un número de votos suficiente para un escaño.<sup>269</sup>

Al final se lograron superar todos los obstáculos, las elecciones se celebraron el jueves 7 de junio de 1979 en Dinamarca, Irlanda, Holanda y Reino Unido y el domingo 10 de junio en Bélgica, Francia, Italia, Alemania y Luxemburgo. Cabe destacar que Italia abrió la posibilidad de unas verdaderas elecciones europeas al autorizar el sufragio pasivo de nacionales de otros Estados miembros.<sup>270</sup>

### 3.2. La ampliación de competencias. El Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht.

En 1985, el Consejo Europeo decidió convocar a una Conferencia Intergubernamental con el objetivo de alcanzar, través de una reforma a los Tratados, la realización del mercado interior, así como tratar los temas relativos a: capacidad monetaria, cohesión económica y social, Parlamento Europeo<sup>271</sup>, poderes de ejecución y gestión de la Comisión, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente,

---

<sup>268</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Pág. 192

<sup>269</sup> Ídem. Pág. 196

<sup>270</sup> Ídem. Pág. 197

<sup>271</sup> El Parlamento Europeo se mostró insatisfecho, a pesar del compromiso del Consejo Europeo ante esta reforma, en virtud de que las modificaciones propuestas para el procedimiento de toma de decisiones no aportaba las garantías de eficacia y de carácter democrático necesarias para la Comunidad.

política social, Tribunal de Justicia y cooperación europea en materia de política exterior. Al final, los resultados de la Conferencia Intergubernamental recogieron el texto de un nuevo Tratado, que bajo la denominación de Acta Única Europea, se firmó sucesivamente en Luxemburgo y La Haya los días 17 y 28 de febrero de 1986.<sup>272</sup>

Los objetivos del Acta se resumieron en realizar el gran mercado interior el 1 de enero de 1993, mejorar la capacidad de decisión del Consejo de Ministros e incrementar el papel del Parlamento Europeo a fin de combatir el déficit democrático en el sistema de toma de decisiones comunitario.<sup>273</sup>

En resumen, las reformas del Acta consistieron principalmente en lo siguiente: el desarrollo de las políticas comunes existentes y la creación de políticas nuevas; el establecimiento del mercado interior a partir del 31 de diciembre de 1992; se consagran nuevos capítulos referentes a la cooperación en materia de política monetaria, a la política social, a la cohesión económica y social, a la investigación y desarrollo tecnológico y al medio ambiente; la votación por mayoría en el Consejo, la mayoría cualificada sustituye la unanimidad para algunas competencias existentes; la institución del procedimiento de cooperación<sup>274</sup> entre el Parlamento Europeo y el Consejo, de este modo, se refuerza la influencia del Parlamento Europeo sobre la legislación comunitaria; la atribución al Parlamento Europeo de un poder de emitir dictamen conforme<sup>275</sup> para los acuerdos de ampliación<sup>275</sup> y los acuerdos de asociación, el Consejo tendrá que obtener el acuerdo del Parlamento antes de emitir una decisión; y el fortalecimiento de la Cooperación Política, los Estados Miembros tendrán que procurar formular y aplicar una política exterior común en atención al interés europeo común.<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Págs. 201, 204 y 206

<sup>273</sup> En el preámbulo del Acta, las Altas Partes contratantes expresan, entre otras consideraciones, su *“voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados, en una Unión Europea”*.

<sup>274</sup> Este procedimiento de cooperación puso fin al antiguo procedimiento legislativo bipolar Comisión-Consejo y señaló el inicio de una nueva relación triangular en la cual el Parlamento tiene verdaderas, aunque limitadas, competencias legislativas.

<sup>275</sup> Este poder atribuido al Parlamento, se puede interpretar como un poder de codecisión que da expresión a su participación en la definición, la aplicación y el control de la política exterior de la Comunidad.

<sup>276</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Págs. 212-214

El éxito del mercado único y del Acta Única Europea abrió el camino para que la Comunidad sentara las bases para la unión económica y monetaria, así como la unión política. En este sentido, el Consejo Europeo, tras celebrar distintas reuniones a lo largo de casi tres años en Madrid, Dublín, Asolo, Roma, Luxemburgo y Bruselas, llegó a un acuerdo sobre el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea los días 9 y 10 de diciembre de 1991 en Maastricht. El Tratado fue firmado el 7 de febrero de 1992 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y puso en marcha una nueva fase en el proceso de integración europeo.<sup>277</sup>

La estructura de este Tratado es bastante compleja y se encuentra dividida en tres pilares: los Títulos II, III y IV regulan la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria; el Título V se refiere a la Política Exterior y a la Seguridad Común; y el Título VI se refiere a la Cooperación Judicial y a los Asuntos Internos.

Por su parte, el Parlamento Europeo fue la institución que vio más acrecentadas sus competencias: se introdujo el procedimiento de codecisión que atribuye al Parlamento el poder decidir conjuntamente con el Consejo reglamentos, directivas, decisiones o recomendaciones y de rechazar de forma definitiva una norma en el supuesto de que no se tengan suficientemente en cuenta sus aportaciones; se le otorgó la capacidad de pedir a la Comisión que le presente propuestas legislativas, con lo cual, adquirió un cierto poder de iniciativa legislativa; finalmente, adquirió nuevas competencias de control político, de manera que el Parlamento deberá dar su opinión favorable al nombramiento del Presidente de los miembros de la Comisión.<sup>278</sup>

Por otro lado, se reconoce al Parlamento Europeo la posibilidad de constituir una comisión temporal de investigación para examinar faltas eventuales en la aplicación del Derecho Comunitario. Además, en el ámbito de la ciudadanía europea, se reconoce el derecho de petición a los ciudadanos europeos ante el Parlamento. Finalmente, se encarga al Parlamento Europeo que nombre un defensor del pueblo, ante quien los

---

<sup>277</sup> Ídem. Págs. 222-256

<sup>278</sup> Ídem. Pág. 259

ciudadanos o personas físicas o morales residentes, podrán recurrir en caso de estimarse víctimas de una mala administración en la acción de las instituciones o de órganos comunitarios.<sup>279</sup>

Por lo que hace a las disposiciones financieras, se prevé que el Parlamento Europeo sea consultado antes de que el Consejo promulgue disposiciones relativas a los sistemas de recursos propios de la Comunidad. Además, el Parlamento puede pedir oír a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas del control financiero.<sup>280</sup>

Finalmente, es importante mencionar que el Consejo Europeo de Maastricht emitió una Declaración relativa al papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En la misma, se pedía *“intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo... en particular, gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones”*.<sup>281</sup>

### 3.3. El Parlamento Europeo en los Tratados de Ámsterdam y Niza.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, modificó y desarrolló el contenido de los Tratados Fundacionales<sup>282</sup> en cinco grandes ámbitos: libertad, seguridad y justicia; la Unión y el ciudadano; la política exterior; las instituciones de la Unión; y la cooperación más estrecha. Por otra parte, contiene disposiciones relativas a la simplificación y codificación de estos Tratados.

En cuanto al desarrollo de las políticas comunitarias, es importante destacar lo siguiente: se hace especial hincapié en el desarrollo equilibrado y duradero; se han creado mecanismos de coordinación de las políticas de empleo de los Estados

---

<sup>279</sup> Ídem. Pág. 262

<sup>280</sup> Ídem.

<sup>281</sup> Ídem. Pág. 265

<sup>282</sup> El Tratado de Ámsterdam entraña un avance sustancial en las bases constitucionales de las políticas de la Unión y de las Comunidades, así como del proceso de democratización.

miembros; se integra el acuerdo sobre política social; se refuerza la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial y de la policía mediante la definición de objetivos y tareas precisas; se añaden adaptaciones a los ámbitos de la política de medio ambiente; y en el ámbito de la política exterior, el Consejo ha sido habilitado para ampliar el ámbito de aplicación de los servicios y derechos de propiedad intelectual.<sup>283</sup>

Por lo que hace al problema del déficit democrático y los procesos de toma de decisiones: el procedimiento de codecisión se aplica a la mayor parte de los ámbitos legislativos con las únicas excepciones de la política agrícola y la política de competencia; en el marco del procedimiento de codecisión simplificado, el Parlamento y el Consejo se convierten en colegisladores en pie de igualdad; se otorga al Parlamento el voto de aprobación previo del Presidente designado de la futura Comisión; se confirma expresamente la protección de los derechos fundamentales en el marco de la aplicación del Derecho Comunitario; y se añade el fundamento legal que permite la adopción de un estatuto único de los diputados del Parlamento Europeo.<sup>284</sup>

Como podemos observar, el Tratado de Ámsterdam eliminó de los Tratados europeos todas aquellas disposiciones que el tiempo volvió caducas y obsoletas, y garantizó que los efectos jurídicos que se derivaban de ellas en el pasado no se vieran afectados por esta supresión.<sup>285</sup>

Por su parte, el Tratado de Niza estableció, con respecto al Parlamento Europeo, las modificaciones siguientes: señala que el número de eurodiputados no excederá de 732; en referencia al Estatuto de los miembros del Parlamento, determina que el Parlamento Europeo establecerá el mismo y las condiciones generales de las funciones de sus miembros previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada; finalmente, respecto a los partidos políticos, dispone

---

<sup>283</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Págs. 291 y 292

<sup>284</sup> Ídem. Págs. 293 y 294

<sup>285</sup> Por vez primera, los Tratados Fundacionales contenían disposiciones generales que permitían en ciertas condiciones a un número determinado de Estados miembros valerse de las instituciones comunes para organizar la cooperación reforzada entre ellos.

que el Consejo establecerá el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular las normas relativas a su financiación.<sup>286</sup>

Así mismo, es importante señalar que en el Anexo I del Tratado se establecía el Protocolo sobre la Ampliación de la Unión Europea, mismo que disponía el número de representantes del Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro para la legislatura 2004-2009.

#### 3.4. La última reforma. El Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa.

El fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa tras los referendos negativos de Francia y Países Bajos, originó un profundo sentimiento de pesimismo respecto del futuro de la Unión. La Constitución Europea pasó a mejor vida, sin embargo, tras un largo periodo de espera, el Consejo Europeo convocó nuevamente a una Conferencia Intergubernamental en junio de 2006, cuyo fin consistía en la redacción de un nuevo Tratado de reforma que retomara la esencia del Tratado Constitucional de 2004.<sup>287</sup>

El método elegido para reformar Tratados fue el tradicional: la redacción de un tratado que introducía reformas en los Tratados existentes. Así mismo, con el regreso del sistema de Conferencias<sup>288</sup>, se reinstauró el método diplomático en el que los protagonistas del proceso de reforma eran los Jefes de Estado y de Gobierno.<sup>289</sup>

En la cumbre de Lisboa, el 18 y 19 de octubre de 2007, se renegociaron algunos aspectos del texto, y el 13 de diciembre se procedió a la firma del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad

---

<sup>286</sup> Cfr. ROMO García, María de la Peña. Op. Cit. Pág. 355

<sup>287</sup> Mucho tuvo que ver el empeño personal de la canciller alemana Angela Merkel en la resurrección de la reforma de los Tratados.

<sup>288</sup> La apertura de la Conferencia Intergubernamental, significó el abandono del método de la Convención, adoptado para la redacción del Tratado Constitucional de 2004.

<sup>289</sup> Cfr. FERNÁNDEZ Liesa, Carlos et. ál. *El Tratado de Lisboa. Análisis y Perspectivas*. Madrid: Editorial Dykinson S.L., 2008. Pág. 167

Europea, ahora conocido como Tratado de Lisboa. El Artículo 1 describe las modificaciones que sufrirá el Tratado de la Unión Europea, mientras que el Artículo 2 se refiere a las que afectarán al Tratado de la Comunidad Europea, el cual cambia su denominación a Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>290</sup>

Respecto de las instituciones, los cambios que prevé el Tratado de Lisboa afectan a los dos Tratados mencionados. En términos generales, se respetaron en su mayoría las propuestas contenidas en el Tratado Constitucional.

En lo referente al Parlamento Europeo, en primer lugar encontramos la disminución de su número de diputados, el cual pasa de 785 a 750 más el Presidente<sup>291</sup> (cada Estado contará con un mínimo de seis diputados y un máximo de 96); respecto a la elección del Presidente de la Comisión, el Consejo lo propone y el Parlamento lo elige por mayoría de sus miembros.<sup>292</sup>

En cuanto a la ampliación de poder en el ámbito legislativo, se incrementó el número de cuestiones que deberán aprobarse por el procedimiento de codecisión, desapareciendo dicha denominación, para pasarse a llamar procedimiento legislativo ordinario; así mismo, se instauró un procedimiento legislativo especial en el que desaparece la propuesta de la Comisión.<sup>293</sup>

Finalmente, junto con este aumento de poder legislativo, se produce también un incremento de control en la función presupuestaria, la cual se ejerce en conjunto con el Consejo. Además, el Parlamento ahora cuenta con la facultad de presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados y se aumentan los casos en los que se requiere su aprobación y no su mera consulta.<sup>294</sup>

---

<sup>290</sup> Ídem. Págs. 167 y 168

<sup>291</sup> Es importante señalar que el hecho de que el Presidente no cuente para el cómputo total de los votos, se debe al capricho de Italia de no perder su paridad tradicional respecto de Francia y Reino Unido.

<sup>292</sup> Cfr. FERNÁNDEZ Liesa, Carlos et. ál. Op. Cit. Págs. 168-170

<sup>293</sup> Ídem. 170 y 171

<sup>294</sup> Ídem. 171

## 4. Funciones y organización del Parlamento Europeo.

### 4.1. Función Legislativa.

Cuando se creó la Comunidad Europea, existía fundamentalmente un solo procedimiento legislativo, el de consulta. Sin embargo, las diversas reformas de los Tratados han creado nuevos procedimientos y han modificado su área de aplicación. Como ya hemos observado, el Acta Única Europea, introdujo los nuevos procedimientos de dictamen conforme y cooperación; el Tratado de Maastricht, creó el procedimiento de codecisión y amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de dictamen conforme; el Tratado de Ámsterdam, reformó el procedimiento de codecisión y amplió su ámbito de aplicación; por su parte, el Tratado de Niza, amplió aun más el procedimiento de codecisión; finalmente, el Tratado de Lisboa, denominó al procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario e incrementó el número de cuestiones que deben aprobarse por el mismo, así como también, creó el procedimiento legislativo especial.<sup>295</sup>

Ahora bien, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que redujo drásticamente los ámbitos de aplicación del procedimiento de cooperación<sup>296</sup>, existen tres procedimientos legislativos fundamentales: consulta, dictamen conforme y codecisión. En todos ellos, la Comisión elabora la propuesta inicial y en todos ellos el Consejo debe aprobar el resultado final. De tal manera, la diferencia radica en la asignación de poder otorgada al Parlamento Europeo.<sup>297</sup>

El procedimiento de consulta dota al Parlamento de poder de voz, en el cual, la Comisión tiene la obligación de tener en plena consideración las sugerencias que emanen del Parlamento. La garantía de este derecho radica en que la Comisión

---

<sup>295</sup> Cfr. VARELA Pedreira, Diego. *Gobierno de la Unión Europea*. España: Netbiblio, S.L., 2007. Pág.48

<sup>296</sup> El procedimiento de cooperación se aplicaba principalmente a las medidas relativas a la armonización de las disposiciones nacionales que inciden en el funcionamiento o el establecimiento del mercado interior. Vid. NAVARRO Batista, Nicolás. *Parlamento Europeo y poder normativo de la Unión Europea*. 2ª Ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1997. Págs. 125-158

<sup>297</sup> Cfr. VARELA Pedreira, Diego. Op. Cit. Págs. 48 y 49

Europea debe dar explicaciones de cómo ha tomado en cuenta los informes del Parlamento Europeo, y en caso de no atenderlos, debe motivar sus razones.<sup>298</sup>

De este modo, el procedimiento de consulta puede resumirse de la siguiente manera: la Comisión presenta su propuesta inicial al Parlamento Europeo; el Parlamento realiza un informe con propuestas de modificación a la propuesta original y lo presenta a la Comisión; la Comisión puede elegir entre su propuesta original y las modificaciones propuestas por el Parlamento y presenta el proyecto al Consejo de la Unión Europea; finalmente, el Consejo puede elegir entre aprobar el proyecto, dando lugar a la nueva legislación, o aplicar su veto, haciendo prevalecer el *status quo*.<sup>299</sup>

Por su parte, el procedimiento de dictamen conforme establece que el Consejo de la Unión Europea debe obtener la aprobación del Parlamento Europeo para tomar determinadas decisiones de carácter importante. Este procedimiento requiere de la mayoría de los votos emitidos del Parlamento y de la mayoría de los miembros que integran el Parlamento en los casos de adhesión de un nuevo Estado miembro y en la adopción de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas.<sup>300</sup> El Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar una propuesta, pero no modificarla. La ausencia de dictamen conforme impide la adopción del acto.<sup>301</sup>

A diferencia del procedimiento de consulta, el procedimiento de dictamen conforme funciona de una manera más sencilla: la Comisión presenta su propuesta original al Parlamento Europeo; el Parlamento estudia la propuesta de la Comisión y decide entre dar su aprobación o aplicar su veto<sup>302</sup>; en el caso de que el Parlamento

---

<sup>298</sup> Ídem. Págs. 50 y 51

<sup>299</sup> Ídem. Pág. 51

<sup>300</sup> El procedimiento de dictamen conforme se aplica en los ámbitos relativos a la adhesión de nuevos Estados, los acuerdos de asociación, la ciudadanía, las misiones específicas del Banco Central Europeo, las modificaciones de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, los Fondos Estructurales y de Cohesión, y el procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas.

<sup>301</sup> Cfr. VARELA Pedreira, Diego. Op. Cit. Págs. 52 y 53

<sup>302</sup> Como podemos observar, el Parlamento Europeo siempre tiene la opción de hacer prevalecer el *status quo* ejerciendo su veto. Este poder de veto que el Parlamento Europeo dispone bajo el procedimiento de dictamen conforme se traduce en su capacidad de evitar resultados indeseados, de modo que, no aceptará propuesta alguna que lo perjudique en comparación con la situación ya existente.

haya decidido dar la aprobación a la propuesta de la Comisión, debe turnarla al Consejo de la Unión Europea; finalmente, el Consejo debe elegir entre aprobar la propuesta, dando lugar a la nueva legislación, o aplicar su veto, haciendo prevalecer el *status quo*.<sup>303</sup>

Finalmente, encontramos que el procedimiento de codecisión (ahora llamado procedimiento legislativo ordinario) dota al Parlamento Europeo del poder de adoptar propuestas de manera conjunta con el Consejo de la Unión Europea. Este procedimiento es muy similar al procedimiento de consulta, sin embargo, la diferencia radica en que la propuesta final debe recibir la aprobación del Parlamento para convertirse en legislación. De este modo, encontramos que el procedimiento de codecisión incorpora el poder de voz del procedimiento de consulta y el poder de veto del procedimiento de dictamen conforme. Por lo cual, es en este procedimiento en donde el Parlamento goza de sus mayores facultades legislativas.<sup>304</sup>

El procedimiento de codecisión funciona de la siguiente manera: la Comisión presenta su propuesta inicial al Parlamento Europeo; el Parlamento realiza un informe con propuestas de modificación a la propuesta original y lo turna a la Comisión; la Comisión tiene la opción de adoptar las propuestas de modificación del Parlamento Europeo o continuar con su propuesta original y turnar el proyecto al Consejo de la Unión Europea; el Consejo debe elegir entre ejercer su veto y hacer prevalecer el *status quo*, o aprobar la propuesta y turnarla a el Parlamento Europeo; finalmente, el Parlamento tiene la opción de ejercer su veto y hacer prevalecer el *status quo*, o aprobar la propuesta y dar lugar a la nueva legislación.<sup>305</sup>

Como podemos observar, en los tres procedimientos legislativos la Comisión Europea cuenta el monopolio de la iniciativa, sin embargo, en ninguno de éstos cuenta con poder de voto. Por su parte, el Consejo de la Unión Europea cuenta con la facultad de la última palabra en los tres procedimientos, compartiendo la misma con el

---

<sup>303</sup> Cfr. VARELA Pedreira, Diego. Op. Cit. Pág. 53

<sup>304</sup> Ídem. Págs. 55 y 56

<sup>305</sup> Ídem. Pág. 56

Parlamento Europeo en el último caso, sin embargo, no cuenta con el poder de iniciativa en ninguno de los procedimientos. Finalmente, el Parlamento Europeo cuenta con los poderes de voz y de voto en el primer y en el segundo procedimiento respectivamente, y de ambos en el tercero, sin embargo, el poder de voz no es en ningún procedimiento poder de iniciativa, y el poder de voto es únicamente un dictamen de aprobación de la propuesta de la Comisión en el segundo procedimiento y un poder decisorio compartido con el Consejo en el último procedimiento.

En este sentido, encontramos que en la Unión Europea existe un procedimiento legislativo complejo y un Parlamento al que le faltan facultades. Se ha optado por incrementar el poder legislativo del Parlamento Europeo a través de extender el procedimiento de codecisión a la mayoría de los ámbitos competenciales, sin embargo, es necesario y urgente que el Parlamento Europeo disponga del poder de iniciativa si se desea que el Parlamento Europeo pueda compararse con los Parlamentos de la mayoría de los Estados democráticos.

#### 4.2. Función Presupuestal.

En el reparto de competencias presupuestarias entre el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, existe una distinción entre los gastos obligatorios (gastos agrícolas y aquellos que se derivan de la aplicación de los Tratados) y los gastos no obligatorios (educación, programas sociales, fondos regionales, etc.): en los gastos obligatorios, el Parlamento solo puede proponer modificaciones al proyecto de presupuesto decidido por el Consejo, mismo que cuenta con la última palabra sobre este tipo de gastos; por su parte, en los gastos no obligatorios, el que decide es el Parlamento, en estrecha colaboración con el Consejo. En el caso del procedimiento de aprobación del presupuesto final, actualmente el Parlamento es el que tiene la última palabra.<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup> Ídem. Pág. 63

El procedimiento presupuestario se divide en cinco fases: la Comisión presenta al Consejo un anteproyecto del presupuesto, teniendo en cuenta las orientaciones establecidas por el Parlamento y el Consejo durante el diálogo sobre las prioridades presupuestarias y los gastos obligatorios; el Consejo de la Unión Europea adopta, por mayoría cualificada, un proyecto de presupuesto que se transmite al Parlamento Europeo; en la primera lectura, el Parlamento Europeo puede aprobar, por mayoría de los votos emitidos, propuestas de modificación a los gastos obligatorios, y por mayoría absoluta, enmiendas relativas a los gastos no obligatorios; en la segunda lectura, el Consejo de la Unión Europea aprueba los gastos obligatorios y puede modificar los gastos no obligatorios, en este caso, el proyecto vuelve al Parlamento que aprueba los gastos no obligatorios; el Parlamento puede rechazar el presupuesto por mayoría absoluta de sus miembros y tres quintas partes de los votos emitidos, si no es el caso, el Parlamento aprueba el presupuesto final. En el caso de que el Parlamento Europeo rechace el presupuesto definitivo, el procedimiento de aprobación debe volver a comenzar sobre la base de un nuevo proyecto, y hasta el momento en que éste sea aprobado, la Unión Europea funcionará sobre la base de créditos mensuales iguales a la doceava parte del presupuesto del ejercicio anterior.<sup>307</sup>

#### 4.3. Función de Control.

El Parlamento Europeo ejerce principalmente las siguientes funciones de control político: presentación de la moción de censura contra la Comisión; preguntas y debates; y presentación de recursos ante el Tribunal de Justicia.

Cuando una nueva Comisión entra en funciones, sus miembros son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, los mismos deben ser designados bajo la aprobación del Parlamento. El Parlamento se entrevista con cada uno de ellos individualmente, incluido el nuevo eventual Presidente de la Comisión, y vota sobre la aprobación de la Comisión en su conjunto. A lo largo del mandato, la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento. En este sentido, el

---

<sup>307</sup> Ídem. Pág. 64

Parlamento Europeo tiene la posibilidad de presentar una moción de censura sobre la gestión de la Comisión<sup>308</sup>, la cual requiere la aprobación de la mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a su vez la mayoría de los miembros que componen el Parlamento. La presentación de esta moción de censura supone que los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos.<sup>309</sup>

Por otra parte, los diputados del Parlamento Europeo plantean regularmente preguntas a la Comisión, que los Comisarios están jurídicamente obligados a responder de manera oral o escrita. Las preguntas escritas deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea, por su parte, las preguntas orales pueden dar lugar o no al debate y finalizar en una resolución. Así mismo, el Parlamento también ejerce control político examinando regularmente los informes que le envía la Comisión.<sup>310</sup>

También son objeto de debate: el programa semestral que presenta el ministro de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ejercerá la presidencia de la Unión en el periodo correspondiente; el informe que presenta anualmente el presidente en ejercicio de la conferencia de ministros de Asuntos Exteriores en el ámbito de Cooperación Política; así como el que presenta después de cada sesión del Consejo Europeo.

Finalmente, el Parlamento Europeo puede interponer ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, un recurso por omisión cuando considere que el Consejo o la Comisión, en violación de los Tratados, se abstienen de pronunciarse después de haber sido requeridos para que actúen. Así mismo, se autoriza al Parlamento a presentar un recurso de anulación contra las otras instituciones ante dicho Tribunal con objeto de salvaguardar sus prerrogativas.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> Es importante destacar, que se ha presentado en cuatro ocasiones sin éxito, sin embargo, su aprobación por parte del Parlamento cuestionaría asimismo la responsabilidad política del Consejo de la Unión Europea.

<sup>309</sup> Cfr. ABELLÁN, Victoria y VILÀ Blanca. *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. 2ª Ed. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. de C.V., 1995. Pág. 66

<sup>310</sup> Ídem. Pág. 67

<sup>311</sup> Ídem.

#### 4.4. Las Comisiones parlamentarias.

Al diseñar su organización interna, uno de los principales objetivos del Parlamento Europeo fue asegurar una adecuada división del trabajo, esto lo logró a través del sistema de comisiones.

Como la mayoría de los Parlamentos, el Parlamento Europeo organiza su trabajo en una serie de Comisiones permanentes con jurisdicciones definidas de manera sectorial. En la actualidad, cuenta con 20 Comisiones, las cuales tienen importantes prerrogativas, como la capacidad de presentar enmiendas a las propuestas legislativas para ser votadas en el Pleno.<sup>312</sup> Es importante señalar, que la composición de las Comisiones generalmente refleja la composición ideológica del Parlamento. Por lo cual, no es el caso que Comisiones específicas se encuentren dominadas por bloques de votación que atiendan a razones ideológicas o nacionales.<sup>313</sup>

La división del trabajo de los eurodiputados en Comisiones produce beneficios distributivos e informativos. Los beneficios distributivos son aquellos asociados a un sistema que permite tomar en cuenta las preferencias de los diputados. Por su parte, los beneficios informativos permiten tener menores costes de transmisión de información de los grupos de interés a los legisladores.<sup>314</sup>

De este modo, la especialización en el Parlamento Europeo atiende a la autoselección entre los diputados según los intereses de su circunscripción en un intercambio de influencia institucionalizado. Cuando se distribuyen los puestos en las Comisiones, el número de plazas es escaso y su asignación debe ser aprobada por la mayoría, lo cual obliga a los diputados a especializarse. Así mismo, la escasez de

---

<sup>312</sup> *"El sistema de comisiones... representa una especie de intercambio de favores institucionalizado mediante el cual los diputados renuncian al poder en ciertos ámbitos a cambio de poder extra en el ámbito de la comisión a la que pertenecen. Este intercambio no es necesariamente malo desde un punto de vista normativo, puesto que permite tener en cuenta la intensidad de las preferencias de los diputados sobre las diferentes materias."* WEINGAST y MARSHALL, 1988. En VARELA Pedreira, Diego. Op. Cit. Pág. 127

<sup>313</sup> Cfr. VARELA Pedreira, Diego. Op. Cit. Pág. 129

<sup>314</sup> Ídem. Pág. 130

tiempo de los diputados, también los obliga a concentrarse en sus prioridades. En resumen, las diferencias en la intensidad de preferencias y la escasez del tiempo de los eurodiputados garantiza la especialización a través del sistema de Comisiones.<sup>315</sup>

Sin embargo, la división del trabajo en el Parlamento Europeo va más allá del sistema de comisiones. Factores tales como los recursos de los diputados y los costes de transacción asociados al trabajo parlamentario, también son importantes para explicar la especialización de esta institución.

#### 4.5. El Pleno y otras estructuras jerárquicas.

El Parlamento Europeo celebra sesiones plenarias una semana cada mes en Estrasburgo, y dos sesiones adicionales en Bruselas. En el Pleno, los diputados se reúnen organizados por grupos políticos y votan en base a los trabajos preparatorios de las Comisiones, además, pueden introducir enmiendas al informe de la Comisión competente con el apoyo de un grupo político o cuarenta diputados.<sup>316</sup>

Además del Pleno, el Parlamento Europeo cuenta con otras estructuras jerárquicas, las cuales garantizan la coherencia política de sus acciones en los distintos campos. De este modo, encontramos que el cargo con mayor nivel en el Parlamento Europeo lo tiene el Presidente, quien dirige las acciones del Parlamento y lo representa. El Presidente, es elegido por un periodo renovable de dos años y medio (la mitad de una legislatura), y representa al Parlamento Europeo en el exterior<sup>317</sup> y con las otras instituciones, así mismo, dirige el conjunto de los trabajos del Parlamento y de sus órganos, y los debates desarrollados en las sesiones plenarias.

---

<sup>315</sup> Ídem. Pág. 131

<sup>316</sup> Ídem. Pág. 132

<sup>317</sup> El Presidente del Parlamento Europeo, es asistido por catorce vicepresidentes y vela por que se respete el Reglamento de la institución para garantizar su buen funcionamiento. Así mismo, expresa su parecer sobre todos los asuntos internacionales de importancia y propone recomendaciones con el objeto de fortalecer a la Unión Europea.

El Presidente del Parlamento Europeo, al inicio de cada reunión del Consejo Europeo, expone los puntos de vista y las inquietudes e intereses de la Institución en relación con temas concretos y con los puntos inscritos en el orden del día. Además, con su firma, tras el voto del Parlamento en segunda lectura, da carácter ejecutivo al presupuesto de la Unión Europea. Finalmente, el Presidente del Parlamento Europeo firma con el Presidente del Consejo de la Unión Europea todos los actos legislativos adoptados mediante el procedimiento de codecisión.<sup>318</sup>

Por su parte, la Conferencia de Presidentes, integrada por el Presidente y los líderes de los grupos políticos, es un órgano dominante en el que se toman la mayoría de las decisiones políticas de mayor importancia. En este sentido, es el órgano competente para la organización de los trabajos del Parlamento Europeo y la programación legislativa; la atribución de competencias a las Comisiones; y de las relaciones con las demás Instituciones de la Unión Europea, los Parlamentos nacionales y los terceros países. La Conferencia de Presidentes adopta sus decisiones por consenso o mediante votación ponderada de acuerdo con el número de diputados de cada grupo político y suele reunirse dos veces al mes.

La Mesa (integrada por el Presidente, los catorce vicepresidentes y cinco cuestores), es el órgano de dirección reglamentaria del Parlamento Europeo. De esta manera, es la encargada de establecer el anteproyecto de estado de previsiones del presupuesto del Parlamento Europeo, así como de resolver todas las cuestiones administrativas, de personal y de organización.

Por último, la Conferencia de Presidentes de Comisión es el órgano político del Parlamento Europeo que se encarga de mantener y mejorar la cooperación entre las Comisiones parlamentarias. Se encuentra integrada por los presidentes de todas las Comisiones y se reúne una vez al mes en Estrasburgo durante las semanas de sesiones plenarias.<sup>319</sup>

---

<sup>318</sup> Cfr. VARELA Pedreira, Diego. Op. Cit. Pág. 132

<sup>319</sup> Ídem. Págs. 133 y 134

## CAPÍTULO V

### La Soberanía Regional en el Parlamento Europeo.

En los capítulos anteriores analizamos la evolución del concepto de Soberanía como poder supremo del Estado; el surgimiento y funcionamiento de los Parlamentos como órganos que detentan este poder, a la vez que representan al pueblo; y la creación y estructura del Parlamento Europeo como la única institución de la Unión Europea que es elegida de manera directa por los ciudadanos. De esta manera, corresponde al presente apartado señalar la manera en que el concepto de Soberanía se encuentra en un proceso de transformación a raíz de la creación de un órgano regional como lo es el Parlamento Europeo, cuya estructura y funcionamiento toman como plataforma los conceptos de democracia y representación del parlamentarismo tradicional.

#### **1. Los efectos de la globalización en el concepto de Soberanía.**

##### 1.1. La globalización como un fenómeno de cambios.

Para comprender la globalización, es fundamental concebirla como un proceso que acarrea una transformación de los principios organizadores de la vida social y del orden mundial. En este sentido, se identifican tres aspectos fundamentales de cambio global: la transformación de los patrones tradicionales de la organización socioeconómica, la transformación del principio territorial y la transformación del poder. De este modo, la correspondencia directa entre sociedad, economía y Estado dentro de un territorio nacional exclusivo y circunscrito, se transforma en la medida en que las actividades sociales, económicas y políticas ya no pueden entenderse como algo que se ciñe a los límites territoriales nacionales.<sup>320</sup> Por lo cual, bajo las condiciones de la

---

<sup>320</sup> El nacionalismo puede haber sido funcional, incluso esencial, para la consolidación y desarrollo del Estado moderno, pero hoy se enfrenta a un mundo en el que las fuerzas económicas, sociales y políticas escapan a la jurisdicción del Estado-Nación.

globalización; el territorio y el lugar son reinventados y reconfigurados conforme emergen nuevas regiones globales.<sup>321</sup>

La globalización ofrece un conjunto de características que aparecen de manera novedosa e impactan a los principios fundamentales del Estado moderno. Por una parte, indica la extensión sin precedentes de interconexiones plurales entre los Estados y las sociedades que estructuran el sistema mundial, por la otra, incluye un incremento importante de interdependencia, expresada por múltiples redes de comunicación, entre gobiernos y sociedades nacionales. Tales transformaciones tienen su impulso básico en el progreso técnico, y en la capacidad que el mismo posee para reducir el costo de mover bienes, servicios, dinero, personas e información, así como en la internacionalización de la producción, las finanzas y el comercio.<sup>322</sup> De este modo, podemos observar una clara separación entre la autoridad territorial del Estado y el alcance de los sistemas productivos, de distribución y comercio y la globalización de las actividades financieras.<sup>323</sup>

En este sentido, la globalización puede definirse como: *“la intensificación de las relaciones sociales a escala mundial donde se ligan localidades muy distantes de tal manera que los acontecimientos de cada una son modelados por eventos que ocurren a muchas millas y viceversa.”*<sup>324</sup>

No debemos olvidar, que en este proceso de transformación global existe una marcada preocupación por la instrumentación, configuración y distribución del poder: por globalización se entiende la escala en la cual se organiza y ejerce el poder. Lo anterior, implica la reordenación de las relaciones de poder entre las regiones del mundo, de tal modo que las fuentes principales de poder y las regiones a ellas sometidas a menudo se encuentran separadas por distancias continentales como ya lo

---

<sup>321</sup> Cfr. HELD, David y McGREW, Anthony. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003. Págs. 19 y 20

<sup>322</sup> El margen de autonomía de las economías nacionales se ha reducido, pero las economías nacionales están transformándose, no desapareciendo.

<sup>323</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 110

<sup>324</sup> GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 111

señalamos.<sup>325</sup> Las relaciones de poder se encuentran en el núcleo del proceso globalizador, lo cual se confirma con la creación de órganos supranacionales como son las Instituciones de la Unión Europea.

Como podemos observar, el Estado moderno se encuentra inmerso en redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales, por lo que es incapaz de determinar su futuro con la estructura que hoy posee. Todos estos cambios producto del fenómeno globalizador desafían tanto a la Soberanía, en el sentido de que la autoridad política se ve desplazada y comprometida por sistemas regionales y globales de poder, como a la legitimidad de los Estados, en virtud de que los mismos ya no pueden suministrar bienes y servicios a sus ciudadanos sin la cooperación internacional.<sup>326</sup>

Podemos concluir que la globalización frena la capacidad de los Estados-Nación de actuar de manera independiente en la consecución de sus objetivos. Por lo tanto, la estructura del Estado está siendo transformada, a la vez que el poder político se está recomponiendo.

## 1.2. La crisis del concepto de Soberanía.

Como lo hemos señalado, el fenómeno globalizador implica nuevos límites para los Estados-Nación, los cuales impiden la relativa eficacia de su funcionamiento, en virtud de que se establecen márgenes cada vez más cerrados en la toma de decisiones soberanas.

Por lo anterior, se considera que el concepto de Soberanía está en crisis; porque el Estado-Nación ya no es el centro de poder único y autónomo en virtud de que los fenómenos jurídicos, políticos, económicos, ideológicos, etc., han causado que el poder supremo del Estado se haya ido diluyendo, y que la toma de decisiones se configure a

---

<sup>325</sup> Cfr. HELD, David y McGREW, Anthony. Op. Cit. Pág. 20

<sup>326</sup> Ídem. Págs. 35 y 36

través de una interdependencia estatal cada vez más estrecha. Para solucionar los problemas que lo rebasan, el Estado, se ha visto en la necesidad de crear instancias internacionales, las cuales han sido objeto de una creciente atribución de competencias, pasando así a formar parte de las llamadas comunidades supranacionales<sup>327</sup>, las cuales establecen otro límite a la Soberanía nacional.<sup>328</sup>

En este sentido, podríamos replantear la vigencia que tienen ciertos conceptos que hasta hace poco se consideraban absolutos como son: el Estado, la democracia, la Soberanía nacional, la división de poderes, el sistema de partidos, el federalismo, etc. Sin embargo, es importante señalar que la globalización es un fenómeno que no está en contra de dichos conceptos, por el contrario, se trata de un proceso de reforma económica, política, social, etc., que para culminar de manera adecuada, requiere forzosamente del Estado, y por ende, del Derecho.<sup>329</sup>

Como podemos observar, el problema radica en las formas tradicionales en que venían ejerciéndose las atribuciones consignadas en los conceptos jurídico-políticos que definen al Estado. De este modo, el ejercicio del poder por parte de los Estados-Nación está siendo rebasado por decisiones adoptadas por organizaciones supranacionales como son los sistemas de integración regional<sup>330</sup>. Lo cual no implica

---

<sup>327</sup> *“Las autoridades supranacionales tienen la posibilidad de asegurar y afirmar por medio de cortes de justicia adecuadas, la manera en que su derecho supranacional debe ser aplicado por los Estados a casos concretos: a desaparecido el poder de imponer impuestos y comienza a ser limitado el de acuñar moneda.”*. BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola en GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 101

<sup>328</sup> Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 101

<sup>329</sup> Ídem. Pág. 118

<sup>330</sup> *“En el ámbito regional, la Unión Europea, en un tiempo notablemente escaso, ha llevado a Europa desde la confusión reinante en la Segunda Guerra Mundial a un mundo en el que la soberanía se funde en un creciente número de áreas de interés común. Juzgada en el contexto de su historia estatal, es, pese a todas sus carencias, una notable formación política. Además, ha habido una significativa aceleración en las relaciones regionales más allá de Europa: en las Américas, en el Pacífico asiático y, en menor grado en África. Aunque la forma adoptada en este tipo de regionalismos es muy diferente a la del modelo de la Unión Europea, ha tenido sin embargo consecuencias importantes para el poder político, particularmente en el Pacífico asiático, que ha visto la formación de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la APEC, el Foro Regional de la ASEAN (ARF), el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), y muchos otros agrupamientos. Además, conforme ha ido avanzando el regionalismo, la diplomacia interregional se ha intensificado, dado que los viejos y nuevos grupos regionales intentan consolidar sus relaciones mutuas. En este sentido, el regionalismo no ha sido una barrera para la globalización política sino que, por el contrario, ha sido uno de sus pilares.”*. HELD, David y MCGREW, Anthony. Op. Cit. Pág. 32

que el Estado vaya a ser sustituido o vaya a desaparecer, por el contrario, el Estado es ahora más vigente que nunca en virtud de que incluso la globalización requiere de él, sin embargo, debemos señalar que se encuentra en un proceso de transformación que le permitirá adaptar el ejercicio de la supremacía de su poder ante los fenómenos de la globalización.

Podemos concluir que en virtud de que las áreas fundamentales de la actividad humana se han ido organizando en escalas globales, el modelo de organización del Estado debe de reformularse tomando en cuenta estructuras locales, nacionales y regionales.<sup>331</sup>

## **2. La reestructura de la Soberanía en la Unión Europea.**

A raíz de la creación de las Comunidades Europeas, el concepto de Soberanía nacional, tal y como lo conocemos en nuestros días, se ha visto en la necesidad de reestructurarse y adaptarse con el objeto dar respuesta a la participación de los Estados miembros en el proceso de integración y a las peculiaridades que esto implica. Podemos decir que nos encontramos ante un proceso de evolución del concepto de Soberanía.<sup>332</sup>

De este modo, a pesar que desde el punto de vista constitucional se considera que el titular de la Soberanía en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea es el pueblo, en virtud de que sus cartas constitucionales así lo afirman (de modo explícito o de modo indirecto); en el caso del ejercicio del poder por parte de las instituciones supranacionales, resulta difícil aplicar este mismo principio puesto que no actúan en nombre de un pueblo singular y se encuentran parcialmente legitimadas democráticamente. Por estas razones, es complicado integrar a la Unión Europea en los conceptos tradicionales de Soberanía, sin embargo, este principio está siendo

---

<sup>331</sup> Cfr. HELD, David y McGREW, Anthony. Op. Cit. Pág. 153

<sup>332</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. *Soberanía y Unión Europea (Algunas cuestiones críticas desde la Teoría de la Constitución)*. Barcelona: Atelier, 2004. Págs. 81 y 82

utilizado como instrumento para definir los límites y los alcances del ejercicio del poder en una escala supranacional.<sup>333</sup>

## 2.1. La cesión de Soberanía de los Estados-Nación europeos.

Uno de los aspectos fundamentales de transformación en el proceso de integración europeo, lo constituye la alteración de los repartos competenciales establecidos constitucionalmente a causa de la gradual transferencia o cesión de campos de decisión a la Unión Europea. De este modo, encontramos que el proceso de integración provoca una alteración en el equilibrio constitucional interno del reparto del poder en los Estados miembros.<sup>334</sup>

Por lo tanto, el proceso político europeo no se encuentra dominado por un único centro de autoridad, por el contrario, la misma se encuentra compartida, fragmentada y dispersa entre varios actores que operan en diversos niveles de gobierno (europeo, estatal y local). Ningún nivel de gobierno se encuentra capacitado para gestionar o resolver conflictos de manera exclusiva, de modo que resulta indispensable la coordinación, la cooperación, el intercambio y la negociación entre instituciones europeas, Estados miembros, gobiernos sub-estatales y gobiernos locales para hacer posible el adecuado ejercicio del poder.<sup>335</sup>

Esta transformación que el ejercicio del poder ha experimentado, implica un incremento de interdependencia entre los distintos niveles de gobierno, lo cual genera sistemas de gobierno cooperativos que modifican los principios de estatalidad, territorialidad y Soberanía.<sup>336</sup> Este reto es al que se enfrentan las Constituciones de los Estados miembros, ya que para alcanzar los objetivos comunes, abren su ordenamiento jurídico nacional, contribuyendo así a la formación de un poder público supranacional: la Unión Europea.

---

<sup>333</sup> Ídem. Págs. 82 y 83

<sup>334</sup> Cfr. CANCELA Outeda, Celso. *Parlamentos regionales y gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Bruselas: Global Jean Monnet Conference y ECSA-World Conference, Comisión Europea, Noviembre 2006.

<sup>335</sup> Ídem.

<sup>336</sup> Ídem.

El hecho de que la Unión Europea se encuentre asumiendo cada vez más competencias, se debe a que las Constituciones de los Estados han renunciado a regular la totalidad de los procesos en curso en el interior, a favor del Derecho Comunitario.<sup>337</sup> Tanto en Derecho público como en Derecho privado, se está dando una creciente europeización del Derecho; más que Derecho Comunitario, está naciendo un nuevo *Derecho Común Europeo*.<sup>338</sup>

En este sentido, el Tribunal de Justicia Europeo ha contribuido de manera trascendental, pues toma en cuenta los diversos principios y criterios vigentes en los Estados miembros, los cuales son ajenos entre sí, y los unifica a través de la jurisprudencia, de modo que resulta cada vez menos nítida la diferenciación entre asuntos nacionales y comunitarios.<sup>339</sup>

Es importante señalar que las Constituciones de los Estados-Nación europeos contemplan de manera específica la posibilidad de atribuir poderes a Organizaciones Internacionales, lo cual implica una nueva modalidad de apertura estatal que suele ser denominada "integración supranacional"<sup>340</sup> y que nosotros consideramos "cesión de Soberanía".<sup>341</sup>

En el caso de Francia, este principio se encuentra plasmado en el Preámbulo de la Constitución de la IV República adoptada en 1946, el cual continúa formando parte

---

<sup>337</sup> De este modo, los Parlamentos reducen de manera notable su actividad legislativa, como ejemplo se puede señalar que el 80% del Derecho Económico español procede de Bruselas, y más de la mitad de sus leyes se encuentran inspiradas en el Derecho Comunitario.

<sup>338</sup> Cfr. LÓPEZ Badillo, Adolfo. *Evolución del concepto de soberanía a la luz de la Unión Europea*. México: Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, N° 04. Pág. 163

<sup>339</sup> Ídem. Pág. 164

<sup>340</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 83

<sup>341</sup> Algunos teóricos consideran que este fenómeno puede ser atribuido, de manera doctrinal, a la concepción contractualista de Hobbes y Rousseau, pues se podría explicar el origen del poder político y del orden social en el que se desenvuelve la Unión Europea. Sin embargo, debemos recordar que esta teoría fue pensada para pequeñas comunidades como lo eran las llamadas Ciudades-Estado, en un momento en el que el Estado-Nación apenas tomaba los matices con los que lo conocemos en la actualidad.

del Derecho Constitucional positivo francés<sup>342</sup>, al establecer lo siguiente: “A condición de reciprocidad, Francia consentirá en la limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz.”<sup>343</sup>

En Italia, el Artículo 11 de su Carta Magna declara que: “Italia... accede en condiciones de igualdad con los demás Estados a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones, y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin.”<sup>344</sup>

Por su parte, Alemania en el apartado primero del Artículo 24 de su Ley Fundamental establece: “1. La Federación podrá transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones internacionales.”<sup>345</sup>

Como podemos observar, estos Códigos Fundamentales contienen disposiciones que permiten limitaciones de Soberanía con el objeto de alcanzar la cooperación internacional a través de la transferencia de competencias o poderes a Instituciones u Organizaciones Internacionales.<sup>346</sup> Esta característica también es compartida por las Constituciones de los Estados miembros que ingresaron de manera posterior a las Comunidades<sup>347</sup> y por las de aquellos Estados que ingresaron en las recientes ampliaciones de 2004 y 2007.

---

<sup>342</sup> El Preámbulo de la Constitución Francesa del 4 de Octubre de 1958 establece, entre otras declaraciones, su adhesión a los principios del Preámbulo de la Constitución de 1946: “El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946.”. Constitución de Francia del 4 de Octubre de 1958.

<sup>343</sup> Constitución de Francia del 27 de Octubre de 1946.

<sup>344</sup> Constitución de la República Italiana.

<sup>345</sup> Constitución de la República Federal de Alemania.

<sup>346</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemí. Op. Cit. Pág. 85

<sup>347</sup> Tal es el caso de España, pues su Ley Suprema en su Artículo 93 establece que: “Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.”. Constitución Española de 1978.

De este modo, podemos concluir que la base de la cesión de Soberanía por parte de los Estados-Nación europeos a favor de Unión Europea como una organización supranacional, radica en lo establecido en las disposiciones de sus distintas Constituciones. Al respecto, podemos señalar la resolución que adoptó el Tribunal de Justicia Europeo en el asunto *Costa vs. ENEL*, en 1964, donde argumenta que: “...la transferencia operada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, implica pues una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de la Comunidad.”<sup>348</sup>.

## 2.2. La integración de la Soberanía a través del Derecho Comunitario.

El proceso de integración desarrollado en la Unión Europea, está transformando muchos de los conceptos que la teoría clásica consideraba inamovibles, entre los cuales destaca el concepto de Soberanía. En este sentido, la cesión de Soberanía por parte de los Estados a favor de la Unión Europea, implica a su vez la integración de la misma en un ordenamiento jurídico supranacional denominado: Derecho Comunitario.

El Derecho Comunitario es el conjunto de normas de diversa índole que habiendo sido aceptadas por los Estados miembros de la Unión, son ahora de obligado cumplimiento. El Derecho comunitario suele dividirse en dos grandes grupos: Derecho Comunitario originario y Derecho Comunitario derivado.<sup>349</sup>

El Derecho Comunitario originario se constituye por los Tratados Europeos, mientras que el Derecho Comunitario derivado se integra por el conjunto de disposiciones reglamentarias que aseguran la ejecución de las normas fijadas en los Tratados Europeos: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

---

<sup>348</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 15 de julio de 1964, 4/64, *BJC*, No. 20, 1982, pp. 1127 y ss. En GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 89

<sup>349</sup> Cfr. LÓPEZ Badillo, Adolfo. Op. Cit. Pág. 165

La integración de Soberanía en el Derecho Comunitario, como consecuencia de la cesión otorgada en las Constituciones de los Estados y en la celebración de los Tratados Europeos, se manifiesta a través de los principios rectores del Derecho Comunitario, los cuales estudiaremos de manera detallada más adelante y que en este apartado solo señalaremos los dos más importantes: el principio de primacía y el principio de efecto directo.

El principio de primacía implica la obligación, para todos los Estados miembros, de anteponer a cualquier norma de carácter interno, las disposiciones establecidas por el Derecho Comunitario. Por su parte, el principio de efecto directo obliga a los Estados a observar las prescripciones de la Unión sin discusiones ni salvedades.<sup>350</sup>

Estos principios rectores del Derecho Comunitario nacieron de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y han quedado plasmados en las sentencias dictadas por el mismo. Al respecto, podemos mencionar la resolución tomada en el Dictamen 1/91 sobre el Espacio Económico Europeo, donde manifiesta que: “...*Los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creado son, en particular, su primacía con respecto a los Derechos de los Estados miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos.*”<sup>351</sup>

Podemos concluir, que la integración de la Soberanía en el Derecho Comunitario es una consecuencia de la cesión establecida en las disposiciones de las Constituciones de los Estados y en la celebración de los Tratados Europeos, de este modo, los principios de primacía y efecto directo tienen como objeto hacer prevalecer el bien común de la Unión sobre el bien particular de un solo ente, ya sea un ciudadano o un Estado miembro.<sup>352</sup> Por lo tanto, en la Unión Europea encontramos, de manera cada

---

<sup>350</sup> Ídem. Pág. 166

<sup>351</sup> Dictamen 1/91 del 14 de diciembre de 1991, *Rec.* 1991, pp. 6079 y ss. Punto 21. En GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 90

<sup>352</sup> Cfr. LÓPEZ Badillo, Adolfo. Op. Cit. Pág. 166

vez más intensa, una apertura de las relaciones sociales, políticas, jurídicas y económicas; que los Estados han logrado a partir de la renuncia a sus derechos soberanos y a la creación de un orden jurídico supranacional de aplicación obligatoria.

### 2.3. La Unión Europea hacia una nueva forma de Estado.

Como hemos podido observar, factores tales como la crisis petrolera, el desplome del bloque socialista, el auge del neoliberalismo, la globalización y los procesos de integración regionales, han modificado el panorama político existente, provocando la imperiosa necesidad de pensar en la reconceptualización de la Soberanía. En el caso de la Unión Europea, dicho acontecimiento implicó un cambio sustancial en los principios fundamentales de conformación del Estado, provocando una transformación en el mismo.<sup>353</sup>

Al respecto, *“se puede afirmar que el estado, que nació como absoluto, que cristalizó en Estado de Derecho tras las revoluciones liberales y que otras revoluciones lo convirtieron en democrático, más tarde, de la mano de la democracia, el Estado abstencionista se transformó en social. Y, hoy, es un Estado comunitario”*.<sup>354</sup>

El Estado Comunitario es una forma de Estado *sui generis*; por su reciente aparición, no se encuentra estudiado en la teoría del Estado, y ni siquiera ha sido planteado anteriormente, además, ha sido criticado ampliamente dada la complejidad que implica pensar en una nueva forma de Estado. Sin embargo, esta transformación es una realidad que está sucediendo ahora mismo.<sup>355</sup>

Como ejemplos de esta transformación, los cuales se han acentuado tras la firma del Tratado de Maastricht, encontramos los siguientes: la creación de una ciudadanía europea común, lo cual supone una homogenización entre los ciudadanos

<sup>353</sup> Cfr. QUINTANILLA Mendoza, Gabriela. *La Unión Europea como un Estado comunitario. Una perspectiva jurídica*. México: Foro Internacional, N° 79, 2005. Pág. 115

<sup>354</sup> PÉREZ Calvo, Alberto. *Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa comunitaria*. En GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 113

<sup>355</sup> Cfr. QUINTANILLA Mendoza, Gabriela. Op. Cit. Págs. 116 y 121

de la Unión y un vínculo que contribuirá a la conciencia de la pertenencia a un pueblo europeo en su conjunto; el avance hacia una política exterior común, lo cual implica una autentica entrega, a una instancia supranacional, de una de las funciones fundamentales de la Soberanía nacional; y la consolidación de la Unión Monetaria, con la cual, aunado a las políticas económicas del Banco Central Europeo, se pierde uno de los atributos fundamentales de la Soberanía de los Estados: la capacidad de acuñar moneda propia y de dirigir y llevar a cabo una política económico-monetaria.<sup>356</sup>

El proceso de integración de los países de la Unión Europea, que ha dado paso a la creación de ámbitos de poder supranacionales, es el instrumento jurídico-político que está conformando esta nueva forma de Estado, la cual va a modificar todas las atribuciones, competencias e instituciones de la manera en que hoy las comprendemos.<sup>357</sup>

Por lo anterior, la Soberanía es motivo de preocupación en los países miembros de la Unión, pues la misma implica el respeto irrestricto a las fronteras, a la forma de gobernar, así como a las ramas de seguridad, economía, presupuesto, legalidad y toma de decisiones. En este sentido, la cesión de Soberanía hecha por los Estados miembros, supone un riesgo de pérdida de poder y el cuestionamiento sobre la consistencia y validez de las políticas nacionales.<sup>358</sup>

La creación de la Unión Europea implica un cambio radical en la concepción de la Soberanía que existía para los Estados miembros: *“Ahora la soberanía se convierte en el reconocimiento y aceptación de ciertas limitaciones a la capacidad normativa estatal en beneficio de la comunidad, donde la participación en el proceso de cambio y construcción de un nuevo sistema mundial es fundamental.”*<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Págs. 113 y 114

<sup>357</sup> Esta evolución no se da de manera automática, es un proceso que inició hace poco más de 50 años. Al respecto, cabe recordar cuánto tiempo tardó en conformarse el Estado-Nación a raíz de la unión de las Ciudades-Estado. No se puede negar que la transformación del Estado está sucediendo, al menos en Europa se encuentra bastante avanzada.

<sup>358</sup> Cfr. QUINTANILLA Mendoza, Gabriela. Op. Cit. Pág. 128

<sup>359</sup> QUINTANILLA Mendoza, Gabriela. Op. Cit. Pág. 129

Es importante señalar que para entender de manera objetiva los alcances que el proceso de evolución y transformación del Estado tendrá, así como la reconceptualización de sus elementos básicos, debemos esperar a que el mismo se desarrolle de manera adecuada. En este sentido, únicamente pretendemos destacar los diferentes fenómenos jurídico-políticos que hemos observado en la reconfiguración del Estado a raíz del proceso de integración europeo.

Aun así, consideramos importante realizar una breve reseña de los elementos tradicionales del Estado (población, territorio, poder, Soberanía, etc.), y su posible acondicionamiento e inclusión en esta nueva forma de Estado, la cual es llamada: Estado Comunitario.

El primer elemento del Estado es el territorio, éste suele definirse como *“la porción de espacio en el que el Estado ejercita su poder”*, por lo tanto, se encuentra ligado de manera directa al ámbito espacial de validez de las normas jurídicas. En este sentido, todas las personas que se encuentran dentro de un mismo ámbito, se encuentran sujetas al poder del Estado. En el caso del Estado Comunitario, esta situación se cumple, pues se cuenta con una porción de espacio en la cual se ejerce un poder de dominación sobre los particulares a través de las normas de Derecho Comunitario.

Aún cuando el territorio representa la porción de espacio en la que tienen vigencia las normas que el Estado crea, es importante señalar que el poder no se ejerce directamente sobre dicho territorio, sino a través de las personas que integran la población estatal. En este sentido, el segundo elemento del Estado es la población, la cual se integra por el grupo de sujetos que pertenecen al Estado. La población constituye el objeto y el sujeto de la actividad estatal: como objeto, se refiere al grupo de hombres que se encuentran sometidos a la autoridad política y poder de dominación; como sujeto, se entiende como el grupo de ciudadanos que participan en la formación de la voluntad general, es decir, como miembros de la comunidad política

en un plano de coordinación. Es fácil descifrar que el Estado Comunitario cuenta con este elemento, pues el grupo de ciudadanos que lo integran cuenta, inclusive, con derechos de libertad, derechos de acción y petición, así como derechos políticos, en el ámbito de su competencia.

El tercer elemento del Estado lo constituye el poder, el cual no es otra cosa que la capacidad de imponer a los miembros del grupo determinadas disposiciones, asegurando su cumplimiento a través de la coerción. En este sentido, los mandatos que se expiden tienen una validez absoluta y pueden ser impuestos de forma violenta, aún contra la voluntad del obligado. El caso que atañe al poder que ejercita el Estado Comunitario aún se encuentra en desarrollo, pues encontramos que los preceptos normativos que imponen determinadas conductas a sus ciudadanos tienen garantizado su cumplimiento de manera coercitiva, sin embargo, son las autoridades de los Estados miembros que lo conforman los únicos facultados para imponer la norma de esta manera.<sup>360</sup>

Nuestro cuarto elemento de estudio lo constituye la Soberanía, la cual, como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, no solo se encuentra directamente ligada al poder político, además de ello, es considerada como su atributo esencial, lo que implica la negación de cualquier poder superior al Estado. El caso de la Soberanía en el Estado Comunitario es en esencia el objeto de estudio del presente capítulo, por lo cual consideramos que basta señalar que las funciones soberanas que han sido atribuidas a esta nueva forma de Estado representan el móvil de transformación de las estructuras jurídicas y políticas que hemos venido mencionando.

---

<sup>360</sup> Se puede considerar que el hecho de que el Estado Comunitario utilice a las autoridades de los Estados miembros que lo conforman como los garantes del cumplimiento de sus mandatos, es un claro ejemplo del ejercicio de poder de dominación que el Estado Comunitario tiene sobre los Estados miembros que lo conforman, pues los mismos, se encuentran obligados de manera normativa a dar cumplimiento al Derecho Comunitario y no pueden negarse a ello. En este sentido, aún cuando alguna autoridad de un Estado miembro se negara u omitiera dar cumplimiento a lo establecido en una norma de Derecho Comunitario, dicha acción carecería de valor y sería anulada en virtud del principio de primacía del Derecho Comunitario.

El quinto elemento del Estado lo encontramos en su capacidad de organizarse por sí mismo, es decir, conforme a su propio derecho, lo cual implica que el poder político no debe encontrarse condicionado por una norma que emane de un poder ajeno. En este sentido, encontramos que las autoridades del Estado encuentran su autonomía en la facultad que tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar conforme a ellas: normas de organización y normas de comportamiento. El Estado Comunitario cumple con este elemento, pues cuenta con un sistema jurídico propio que fundamenta su organización y establece reglas de comportamiento tanto a los Estados miembros, como a los particulares.

La indivisibilidad del poder político es el sexto elemento del Estado, este principio implica que el poder del Estado, al constituirse como una unidad, no es susceptible de ser limitado, compartido o dividido, es decir, no pueden coexistir dos o más titulares de un mismo poder. Sin embargo, si puede existir una repartición de competencias sin que el poder resulte dividido, de modo que a cada uno de los órganos estatales corresponde una función propia: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa.<sup>361</sup> En el caso del Estado Comunitario, la indivisibilidad del poder político es un elemento que se encuentra en transformación, pues a pesar de que el poder se encuentra repartido en funciones a través de sus diversas Instituciones, los Estados miembros aun ejercen facultades soberanas de manera exclusiva.

Finalmente, el último elemento del Estado lo encontramos en su constitución, es decir, en el conjunto de normas relativas a su organización política (Declaración de Derechos y Plan de Gobierno). Este término no se refiere simplemente a la estructura de organización del Estado, sino también al documento que contiene dichas reglas de organización. Las cartas constitucionales son consideradas las normas fundamentales del Estado, pues de ellas emana el fundamento formal de validez de todos los preceptos jurídicos ordinarios. La constitución política del Estado Comunitario la encontramos en los Tratados Fundacionales y Constitutivos, pues los mismos, a pesar

---

<sup>361</sup> Desde el punto de vista material, cada función presenta características propias que permiten definirla, pero esta distinción no es absoluta, pues los diversos poderes no ejercen de manera exclusiva la función que se les atribuye.

de no estar integrados en un solo documento de manera formal, contienen las normas que dan fundamento a la estructura político-jurídica de la Unión Europea. En este sentido, debemos recordar el caso del Derecho Constitucional del Reino Unido, donde la falta de un documento fundamental que formalice los poderes públicos; no implica que no existan documentos constitucionales y fuentes de principios básicos que en su conjunto configuren una Constitución del Reino Unido y en consecuencia la estructura de un Estado Británico.

### **3. El ejercicio de la Soberanía Regional.**

Como podemos observar, los factores de cambio provocados por la globalización; la cesión de Soberanía por parte de los Estados miembros de la Unión Europea; la integración de la misma a través del Derecho Comunitario; y el proceso de integración europeo como el móvil de la transformación del Estado-Nación, han provocado una necesaria reestructuración del concepto de Soberanía.

En este sentido, debemos señalar que el hecho de que en Europa existan órganos supranacionales que se encuentran ejerciendo facultades soberanas, es decir, creando normas autónomas de aplicación general, directa y primaria en todos los Estados miembros de la Unión, constituye a todas luces el nacimiento de la Soberanía Regional.

La Soberanía Regional, como evolución del concepto de Soberanía Nacional, se puede definir como el atributo imperativo y supremo por medio del cual la Unión Europea, a través de sus órganos comunitarios, ejerce sus funciones de poder.

Por lo anterior, consideramos que las Instituciones de la Unión Europea (en particular el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia), en su carácter de órganos supranacionales, tienen atribuido el ejercicio de la Soberanía Regional; pues de ellos emanan las normas de Derecho Comunitario que le dan vida al marco jurídico de la Unión.

De este modo, analizaremos la importancia que posee el Parlamento Europeo como órgano colegislador, frente al Consejo y la Comisión, en el ejercicio de sus facultades soberanas; así como el impacto y alcance que tienen las mismas, al traducirse en normas de Derecho Comunitario.

### 3.1. El Parlamento Europeo y el sufragio universal.

En el mundo occidental, resulta unánimemente aceptado que la forma de gobierno ideal es aquella que ejerce el poder por medio del pueblo en su conjunto, es decir: la forma de gobierno democrática<sup>362</sup>. Esta cuestión, que ha sido objeto de una lucha secular de burguesías frente a monarquías absolutas, consiguió afianzarse a través de la generalización del sufragio universal. Por lo cual, el poder constituyente dejó de ser el poder en que el pueblo participa directamente, como titular indiscutible de la Soberanía; para convertirse en el poder de los representantes, en los que la nación delega sus competencias.<sup>363</sup>

En virtud de que la Soberanía es el atributo (imperativo, indivisible y supremo) por medio del cual los órganos del Estado ejercen el poder<sup>364</sup>; y de que en los Estados con tradición democrática se busca ejercer dicho poder a través del sufragio universal, encontramos que el Parlamento resulta ser la institución política más adecuada para esta forma de gobierno, pues el mismo es un órgano colegiado de representación política que se encuentra dotado de atribuciones notoriamente soberanas a través de sus funciones legislativa, financiera y de control<sup>365</sup>.

---

<sup>362</sup> Es importante señalar que no estamos idealizando a la "democracia" como la forma de gobierno por excelencia, únicamente estamos indicando que este concepto político es considerado la vía más adecuada para ejercer el poder en las culturas con tradición occidental. Respecto a la problemática que dicho concepto implica, Darío Roldán explica lo siguiente: "Es en su origen que la idea democrática conlleva un problema: el poder del pueblo es un imperativo a la vez político, puesto que implica definir un régimen de autoridad, y también sociológico puesto que implica también el sujeto que ejerce esa autoridad.". ROLDÁN, Darío. *Sufragio, representación y soberanía en la democracia contemporánea*. Argentina: Prismas. Revista de Historia Intelectual, N° 6, (n.d.). Pág. 7

<sup>363</sup> Cfr. FONDEVILA Marón, Manuel. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal: Los efectos de la integración europea*. España: Estudios Constitucionales, N° 1, 2009. Pág. 213

<sup>364</sup> Vid. Supra. Pág. 4

<sup>365</sup> Vid. Supra. Pág. 52

En este sentido, tanto el Consejo, como la Comisión y el Parlamento Europeo son órganos de Soberanía Regional en virtud de que todos participan en la creación de la legislación europea. Sin embargo, consideramos que el Parlamento Europeo es la institución que mejor representa este concepto, pues el hecho de ser elegido de manera directa por el pueblo europeo es una situación que le otorga legitimidad a nivel democrático, la cual es una característica de suma importancia para el ejercicio del poder en la tradición jurídico-política de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por lo anterior, cuando se realizaron las primeras elecciones del Parlamento Europeo por sufragio universal, se avanzó de manera importante en el proceso de integración europea, pues se logró hacer realidad el principio democrático del pueblo europeo como elector del órgano del que emana la ley. De esta manera, la Comunidad Europea dejó de ser una mera unión económica y se transformó también en una unión jurídico-política, la cual, a través de sus órganos supranacionales, ejerce funciones soberanas a nivel regional.

### 3.2. El orden jurídico comunitario y sus efectos.

En el momento en que un Estado pasa formar parte de la Unión Europea, se produce la irrupción sobre su territorio y sobre sus ciudadanos de un conjunto de normas jurídicas originadas en un ordenamiento distinto al estatal y dotadas de características específicas. De este modo, las competencias que el Estado delega a la Unión pasan a ser ejercidas por las Instituciones comunitarias conforme a las disposiciones establecidas en los Tratados.<sup>366</sup>

Este nuevo ordenamiento recibe el nombre de Derecho Comunitario y es definido como el *“conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos e interpretarlas a la vez que hacer confirmar y sancionar, llegado el caso, las*

---

<sup>366</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Págs. 260 y 261

violaciones”.<sup>367</sup> El Derecho Comunitario es la base del sistema institucional de la Unión Europea, establece los procedimientos para la adopción de decisiones de las Instituciones comunitarias y regula las relaciones entre ellas.

Antes de analizar los principios que rigen al Derecho Comunitario y los efectos que causa sobre los Estados miembros de la Unión, es necesario mencionar las distintas fuentes que le dan origen.

La primera fuente del Derecho Comunitario la encontramos en los Tratados Fundacionales, incluidos sus anexos, apéndices y protocolos, así como sus complementos y modificaciones posteriores, agregando los principios generales del Derecho y la jurisprudencia del Tribunal del Justicia, es decir, todos los actos de creación de la Comunidad Europea y de la Unión Europea. Este conjunto de fuentes reciben el nombre de Derecho Comunitario originario o primario.<sup>368</sup>

La segunda fuente del Derecho Comunitario se encuentra constituida por los actos jurídicos comunitarios y recibe el nombre de Derecho Comunitario derivado. Este Derecho es creado por las Instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias con fundamento en los Tratados Constitutivos y se encuentra conformado principalmente por: los Reglamentos, caracterizados como disposiciones normativas de alcance general, obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en todo Estado miembro<sup>369</sup>; las Directivas, disposiciones que obligan a todo Estado miembro destinatario a alcanzar el resultado que prevé dentro del plazo que marca, dejando un margen de libertad a las instancias nacionales en la elección de la forma y medios para obtenerlo<sup>370</sup>; las Decisiones, disposiciones obligatorias en todos

---

<sup>367</sup> ISAAC, Guy. *Manual de derecho comunitario general*. Barcelona: Ariel, 1993. Pág. 123

<sup>368</sup> Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. *El ABC del Derecho comunitario*. 5ta Ed. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Pág. 58

<sup>369</sup> El Reglamento comunitario es una auténtica norma jurídica que genera por sí misma los derechos y obligaciones propios de una norma plenamente integrada en el sistema de fuentes propio del ordenamiento comunitario.

<sup>370</sup> En su configuración normal, la Directiva es una fuente sin alcance general, ya que obliga solo a los Estados destinatarios, y presenta un alcance inferior al Reglamento comunitario, puesto que no produce de manera inmediata y directa un Derecho uniforme y simultáneo a la manera del Reglamento.

sus elementos para los destinatarios que designa<sup>371</sup>; y un número abierto de actos de naturaleza y efectos jurídicos indeterminados cuya presencia en el ordenamiento jurídico comunitario es lo único indiscutible.<sup>372</sup>

La tercera fuente del Derecho Comunitario la constituyen los tratados internacionales que la Unión Europea celebra con los países no pertenecientes a la Comunidad y otras Organizaciones Internacionales, los cuales van desde los tratados de cooperación, hasta los acuerdos de asociación y los acuerdos comerciales.<sup>373</sup>

La relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho nacional se caracteriza por el hecho de que ambos ordenamientos a veces se enfrentan. Esta situación se produce siempre que una disposición de Derecho Comunitario establece derechos y obligaciones directos para los ciudadanos de la comunidad y su contenido contradice una norma de Derecho nacional. Esta problemática es solucionada mediante los principios rectores del Derecho Comunitario: el principio de autonomía, el principio de aplicación directa y el principio de primacía.<sup>374</sup>

El principio de autonomía del Derecho Comunitario implica que, a raíz de la creación de las Comunidades Europeas, los Estados miembros han limitado su Soberanía y han establecido un ordenamiento jurídico autónomo que es vinculante tanto para sus ciudadanos como para ellos mismos, además de que sus tribunales están obligados a aplicarlo.<sup>375</sup>

Al respecto, es importante destacar la resolución del Tribunal de Justicia Europeo en el asunto *Costa vs. ENEL*, donde señala que “a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE habría instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la

---

<sup>371</sup> Se trata de actos no normativos sino individuales que vinculan exclusivamente al destinatario, uno o varios Estados miembros o particulares, en todo lo que establecen.

<sup>372</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Págs. 275-283

<sup>373</sup> Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. Op. Cit. Págs. 59 y 60

<sup>374</sup> Ídem. Pág. 97

<sup>375</sup> Ídem. Pág. 94

*entrada en vigor del tratado y que se impone a sus jurisdicciones... al instituir una Comunidad con duración ilimitada, instituciones propias, personalidad y capacidad jurídica interna y externa, y, especialmente, dotada de poderes efectivos que nacen de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, y han creado un cuerpo de Derecho aplicable a sus nacionales y a ellos mismos".*<sup>376</sup>

En este sentido, encontramos que el principio de autonomía se traduce en la existencia de una organización dotada de poderes ejercitables conforme a sus propios parámetros de validez, en un marco políticamente derivado y jurídicamente autónomo de los ordenamientos nacionales en que se integra.<sup>377</sup>

El principio de aplicación directa del Derecho Comunitario implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directas tanto a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad, pues permite a cualquier particular de cualquier Estado miembro solicitar la inaplicación del Derecho nacional contrario a la norma comunitaria que le otorga un derecho.<sup>378</sup>

La aplicabilidad directa significa la incorporación automática de la norma comunitaria en el ordenamiento interno sin la necesidad de un acto de recepción estatal. De este modo, dicha norma formará parte del ordenamiento interno desde que se cumplan los requisitos para su entrada en vigor que se fijan desde el propio ordenamiento comunitario. Por lo anterior, el efecto directo contribuye a reforzar la eficacia del Derecho Comunitario desde el momento en que todo particular puede solicitar a un juez nacional la inaplicación del Derecho nacional contrario al Comunitario directamente aplicable.<sup>379</sup>

---

<sup>376</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 15 de julio de 1964, 4/64, *BJC*, No. 20, 1982, pp. 1127 y ss. En GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 267

<sup>377</sup> Cfr. LÓPEZ Castillo, Antonio en GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 268

<sup>378</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Pág. 294

<sup>379</sup> Ídem. Págs. 294 y 295

Es importante señalar que la aplicación directa del Derecho Comunitario es una noción restringida, puesto que tiene que determinarse caso por caso qué normas gozan de efecto directo y cuál es su alcance concreto. Hay normas comunitarias que gozan de efecto directo pleno, tanto vertical como horizontal, otras que lo tienen únicamente vertical, y otras que carecen del mismo en absoluto. En todo caso, son requisitos indispensables para que se dé el efecto directo que la norma sea clara, precisa e incondicional, otorgando de manera efectiva un derecho subjetivo al particular.<sup>380</sup>

Es importante señalar que uno de los grandes logros del Tribunal de Justicia Europeo fue haber impuesto la aplicabilidad directa de las disposiciones del Derecho Comunitario contra la resistencia inicial de algunos Estados miembros, convirtiendo en derechos las libertades del mercado común, que los individuos pueden invocar ante los tribunales nacionales, y garantizando la existencia del ordenamiento jurídico.<sup>381</sup>

El principio de primacía del Derecho Comunitario constituye una de las piezas fundamentales de las que se ha valido el Tribunal de Justicia Europeo para configurar al ordenamiento jurídico comunitario como un ordenamiento jurídico autónomo frente a los nacionales.<sup>382</sup> En ninguno de los Tratados de la Unión Europea se establece que el

---

<sup>380</sup> Ídem. Pág. 296

<sup>381</sup> "El TJCE se pronunció, en contra del parecer de numerosos Gobiernos y sus Abogados Generales, a favor de la aplicabilidad directa de las disposiciones del Derecho comunitario, alegando la naturaleza y la finalidad de la Comunidad. En su exposición de motivos, el TJCE señalaba:

«[...] que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico [...] cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, esta también destinado a generar derechos [...] que esos derechos nacen, no solo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera perfectamente definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias»...

El TJCE... estableció que todas las normas de los Tratados constitutivos pueden ser directamente aplicables a los individuos siempre que: 1) estén formuladas sin condiciones, 2) sean completas en sí mismas y desde un óptica jurídica, y, por ende, 3) no precisen para su cumplimiento o eficacia otros actos de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias...

A raíz de esta sentencia, el TJCE reconoció posteriormente la aplicabilidad directa de otras disposiciones del Tratado que revisten una importancia mucho mayor para los ciudadanos comunitarios que la del antiguo artículo 12 del Tratado de la CEE.". BORCHARDT, Klaus-Dieter. Op. Cit. Págs. 97 y 98

<sup>382</sup> El conflicto entre el Derecho Comunitario y el Derecho nacional solo puede resolverse en la medida en que se conceda una primacía al primero sobre el segundo, de forma que prive de eficacia a todas las disposiciones nacionales que difieran de una disposición comunitaria y ocupe su lugar dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Derecho Comunitario prima sobre el Derecho nacional, ha sido el Tribunal de Justicia Europeo el que ha ido elaborando el alcance y concreción del principio de primacía del Derecho Comunitario.<sup>383</sup>

La primacía del Derecho Comunitario significa que en las materias en las cuales los Estados han cedido competencias a favor de la Comunidad, el Derecho Comunitario prevalecerá sobre cualquier norma nacional, anterior o posterior, se ésta del rango que sea, incluyendo el caso de que se trate de la propia Constitución nacional. En este sentido, se considera que los tribunales constitucionales deben abstenerse de controlar la “constitucionalidad” de los actos de Derecho derivado en virtud de que el parámetro de validez de los mismos deriva de los Tratados de la Unión y no de las Constituciones nacionales, de modo que corresponde de manera exclusiva al Tribunal de Justicia Europeo la interpretación y control de validez de los actos jurídicos comunitarios.<sup>384</sup>

Como lo hemos señalado, fue el Tribunal de Justicia Europeo el que consagró el principio de la primacía argumentando los caracteres y exigencias del Derecho Comunitario. En el asunto *Costa vs. ENEL*, estableció dos observaciones fundamentales para la relación jerárquica entre el Derecho Comunitario y el Derecho nacional: 1) Los Estados han transferido de forma definitiva derechos de Soberanía a la Comunidad creada por ellos, y no pueden revocar dicha transferencia con medidas posteriores y unilaterales incompatibles con el concepto de Comunidad; 2) Uno de los principios del Tratado es que ningún Estado miembro puede atentar contra la peculiaridad del Derecho Comunitario consistente en tener validez uniforme e íntegra en todo el ámbito de la Comunidad.<sup>385</sup>

De lo anterior se desprende que el Derecho Comunitario, establecido con arreglo a las competencias de los Tratados, tiene primacía sobre el Derecho de los Estados miembros, y no solo prima sobre el Derecho nacional anterior, sino que también

---

<sup>383</sup> Cfr. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Págs. 283 y 284

<sup>384</sup> Ídem. Págs. 284 y 289

<sup>385</sup> Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. Op. Cit. Pág. 101

desarrolla una especie de bloqueo respecto al Derecho establecido de manera posterior. De este modo, el Derecho nacional que contradice al Derecho Comunitario es inaplicable y no pueden adoptarse nuevos actos legislativos nacionales si son incompatibles con las normas comunitarias.

Finalmente, es importante señalar que el vínculo por el cual el Derecho Comunitario y el Derecho nacional se complementan mutuamente quedó consagrado en el Artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al establecer que: *“Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado.”*<sup>386</sup>

Este principio se formuló a sabiendas de que el ordenamiento jurídico comunitario por sí solo no está en condiciones de realizar los objetivos perseguidos con la creación de la Comunidad. Por lo tanto, el ordenamiento jurídico comunitario requiere para su ejecución, en unos casos de las autoridades comunitarias y en otros de la infraestructura de los ordenamientos jurídicos nacionales, de modo que las disposiciones jurídicas adoptadas por las Instituciones comunitarias no solo deben ser respetadas por las autoridades de los Estados miembros, sino que éstas también tienen la tarea de ejecutarlas y darles vida.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. (Vigente hasta el primero de diciembre de 2009)

<sup>387</sup> Para los casos en que esta ejecución compete a las autoridades nacionales, existen procedimientos especiales para su realización entre los cuales destacan los siguientes: el de cooperación; el de autonomía institucional y procedimental; y el de subsidiariedad. Vid. GARCÍA Gestoso, Noemi. Op. Cit. Págs. 298-303

## CONCLUSIONES

### i. El concepto de Soberanía.

La palabra Soberanía es de origen francés: *souveraineté*, su significado etimológico proviene del latín medieval *superanus*, que deriva del latín clásico *superus* "superior"; y del concepto griego *Basileus* "Rey". Es considerada: *el derecho exclusivo de ejercer la autoridad política*. El concepto de Soberanía se halla íntimamente ligado con el proceso de integración entre un Estado y su comunidad.

El concepto de Soberanía surgió en el pensamiento de Bodino, este autor considera que la misma representa el "*poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes*". De aquí en adelante, diversos autores manifestarán diversas definiciones del concepto, sin embargo, de manera constante se hará alusión al poder, a la voluntad, a la supremacía y a la unidad que la misma representa. De este modo, consideramos que la Soberanía es la unidad de mando suprema e independiente por la cual los órganos del Estado ejercen el poder.

### ii. La Soberanía en las teorías clásicas.

Bodino define a la Soberanía como el "*poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes*". Por lo cual, la esencia de la Soberanía reside en el poder de otorgar leyes a los ciudadanos colectiva e individualmente, sin solicitar el consentimiento de un superior, un igual o un inferior. La Soberanía es externa e interna, negativa y positiva, en estas dos dimensiones están aquellos dos caracteres del Estado moderno.

Para Hobbes la Soberanía radica en el hombre o asamblea de hombres que ejercen el poder y se instituyen como Estado; y la define como "*el poder absoluto que*

*radica en un hombre o asamblea de hombres en forma total y para siempre*". Por lo tanto, soberano debe ser un cuerpo determinado fuente de la ley, pues la característica fundamental de la Soberanía es la capacidad de legislar que ella misma otorga.

Finalmente, Rousseau afirma que el Estado se conforma por la unión de todos los ciudadanos como partícipes de la actividad soberana, su existencia deriva de la legitimidad del contrato social. De este modo, la Soberanía es considerada como el ejercicio de la voluntad general, la cual es indivisible y no puede ser enajenada.

### **iii. La expresión política de la Soberanía.**

Para Hegel, la dialéctica es ley del espíritu, porque está en el principio y porque corresponde a su naturaleza racional, pero es también, ley que rige todo lo real. La síntesis suprema de la evolución dialéctica da origen al Estado. El Estado es una idea divina que participa de la razón, y por tanto, del poder soberano. De este modo, la Soberanía es un atributo del poder como tal que no se encuentra ligada a ningún interés o voluntad exterior.

Por su parte, Jellinek señala que la Soberanía es el poder de mando originario, el que no depende de otro, de una unidad espacial, histórica, formal y teleológica. El Estado es la autoridad suprema que tiene este poder de mando originario, es decir, la facultad exclusiva de auto-determinarse. A esta facultad o potestad de auto-determinarse, Jellinek la llama: Soberanía.

### **iv. La expresión jurídica de la Soberanía.**

Kelsen define a la Soberanía como *"la expresión de la unidad del sistema del Derecho y de la pureza del conocimiento jurídico"*. El orden jurídico es soberano dado que es autónomo e independiente de cualquier otro sistema u orden ulterior, es decir, solo puede ser determinado por su propia ley. De este modo, el Estado es jurídicamente omnipotente.

Por otra parte, Kelsen señala que los Estados, al someterse al Derecho internacional, se encuentran bajo un orden común que determina sus relaciones recíprocas y representan las órdenes de esa esfera jurídica exterior, al mismo tiempo que dejan de ser soberanos. La superioridad del Derecho internacional sobre el nacional se impone en virtud del contenido del Derecho mismo.

**v. Parlamentos de trascendencia.**

El Parlamento británico se encuentra integrado, de manera formal, por el rey, la Cámara de los Lores (Pares del Reino) y la Cámara de los Comunes (Diputados del pueblo). En este cuerpo colegiado reside la Soberanía de toda la nación británica. La Cámara de los Comunes es la que realiza la mayor parte de la actividad parlamentaria. La formación de leyes corresponde al gobierno y la aprobación de las mismas al Parlamento, así mismo, las atribuciones financieras y el control de gobierno también le corresponden al Parlamento.

La Asamblea Nacional es una de las dos Cámaras que, junto con el Senado, integran el Parlamento francés. Es elegida por votación proporcional y dispone de facultades tales como: control de la duración de los periodos de las sesiones, votación de las leyes y fiscalización de la actuación del gobierno. Debe señalarse que el gobierno puede disolverla bajo condiciones especiales.

El Congreso de los Estados Unidos se encuentra dividido en dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Además, el poder ejecutivo lo detenta un presidente electo por el pueblo, por lo que se atribuye a un órgano el poder de la legislación estrictamente, y a otro la ejecución de la misma. De este modo, se establece una paridad jurídica de los órganos de poder por medio de la cual los mismos poseen el mismo rango en la unidad política del Estado. Como ejemplo encontramos que si bien el mando de las fuerzas armadas se otorga al presidente, la declaración de guerra es asignada directamente al Congreso.

## **vi. El concepto de Parlamento.**

El término "Parlamento" deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament*, mismos que significan: hablar. Es con esta palabra que se suele designar al órgano que representa al poder legislativo de un Estado.

Existen otros términos que en ocasiones tienen un significado similar y suelen confundirse con el término que nos ocupa (congreso, cámara, corte, asamblea, dieta, etc.). Sin embargo, encontramos que todos ellos hacen referencia a la institución de representación donde se debate y delibera sobre los asuntos políticos de un Estado como pueden ser el presupuesto, la creación de las leyes y la dirección política.

Por lo cual, consideramos que un Parlamento es el órgano colegiado de representación política del Estado, por medio del cual, en las formas de gobierno democráticas, el pueblo ejerce su Soberanía a través de las funciones legislativa, financiera y de control del gobierno.

## **vii. Formas de gobierno.**

En el régimen parlamentario encontramos una forma de gobierno en la cual el titular del ejecutivo emana del órgano legislativo y el Parlamento es la máxima autoridad de representación de la voluntad popular expresada electoralmente. Este sistema de gobierno se caracteriza por buscar un equilibrio de poderes sin restar importancia al Parlamento como representante del pueblo y, por tanto, como ejecutor de su Soberanía.

En el sistema de gobierno presidencial desaparece la dualidad en la cabeza del ejecutivo y en su lugar se nombra a un presidente que cumple la función del jefe de Estado y cabeza del gabinete. Este jefe del ejecutivo es elegido de manera directa por el pueblo para legitimar su mandato y mantenerse independiente del Parlamento.

Por su parte, el sistema de gobierno semipresidencial divide a la autoridad mono-céntrica y la convierte en una autoridad dual. De este modo, el presidente debe de compartir el poder con un apoyo parlamentario continuo. En el sistema de gobierno semipresidencial el jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro y la voluntad del presidente debe ser canalizada por medio de su gobierno.

#### **viii. Unicameralismo/Bicameralismo.**

El sistema unicameral busca un esquema de representatividad en un solo cuerpo legislativo que facilite el ejercicio de la voluntad general, de esta forma, permite una mayor celeridad en el trámite legislativo evitando que las comisiones se dupliquen. La unificación del Parlamento en un solo cuerpo agiliza el proceso decisional y genera un ahorro de los recursos económicos del Estado, además, el órgano legislativo tiende a fortalecer sus decisiones ante el poder ejecutivo.

Por otro lado, el sistema bicameral implica un mecanismo de control mutuo que previene la existencia de posibles excesos de la mayoría de una sola cámara, por lo cual, el contrapeso que ejerce la existencia de la segunda cámara actúa como una garantía de seguridad jurídica y política. La existencia de dos cuerpos en el Parlamento crea una difusión del poder y contribuye al estímulo de la carrera parlamentaria en el sentido de que los representantes de la primera cámara buscarán ascender a la segunda.

#### **ix. Funciones de los Parlamentos.**

La función legislativa consiste en votar las leyes, y en virtud del principio de legalidad, el gobierno no puede modificarlas, sino únicamente precisar su aplicación. Mediante el proceso legislativo, el Parlamento obliga al gobierno a intervenir y asegurar la aplicación de dichas leyes.

La función financiera consiste en fijar los egresos anuales y decidir los medios de recaudación a través del impuesto, implica examinar y evaluar los gastos que representan para el Estado la aprobación de cualquier reforma o ley, de modo que se deben de conocer la disponibilidad de los recursos que se requieren para su realización y en qué medida se puede llegar a afectar la economía nacional y la de los contribuyentes.

La función de Control y Dirección política es una actividad fiscalizadora y comprobadora de la actividad del ejecutivo, cuyo objetivo consiste en supervisar y revisar que los actos de administración se adecuen a las políticas establecidas en las leyes.

La función de representación consiste en que el Parlamento sirva de intérprete al país, por lo tanto, es el medio por el cual el pueblo expresa las ideas y cuestiones que se plantean en su entorno político y social.

La función jurisdiccional consiste en la facultad que tiene el Parlamento de interpretar y aplicar el derecho respecto de los delitos cometidos, ya sea por sus miembros, como por los ministros y gobernantes conforme a un proceso especial establecido en las leyes.

#### **x. El “triángulo institucional” de la Unión Europea.**

El Consejo de la Unión Europea es la principal instancia decisoria de la Unión Europea, representa a todos los Estados miembros y a sus reuniones asiste un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea. Tiene seis responsabilidades básicas: aprobar las leyes europeas (junto con el Parlamento Europeo); coordinar las políticas económicas de los Estados miembros; concluir acuerdos internacionales con otros países u organizaciones; aprobar el presupuesto de la Unión; desarrollar la Política Exterior y Seguridad Común; y coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la política en materia penal.

La Comisión Europea tiene como objetivo representar y defender los intereses de la Unión Europea en su conjunto, es independiente de los gobiernos nacionales y elabora los proyectos de las nuevas leyes europeas. Tiene cuatro funciones principales: proponer legislación al Parlamento y al Consejo; gestionar y aplicar las políticas de la Unión Europea y el presupuesto; hacer cumplir la legislación europea; y representar a la Unión Europea en los foros internacionales.

El Parlamento Europeo es la única institución de la Unión Europea que es elegida directamente por los ciudadanos para representar sus intereses, de este modo, expresa la voluntad democrática de los poco más de 500 millones de ciudadanos. Tiene tres funciones principales: aprobar la legislación europea; ejercer el control democrático de todas las instituciones de la Unión Europea; y adoptar o rechazar el presupuesto en su totalidad.

#### **xi. Evolución del Parlamento Europeo.**

Después de la firma de los Tratados constitutivos de la CEE y de la EURATOM, se consideró que la Asamblea de la CECA debería ampliar sus competencias para adaptarse a los nuevos objetivos del mercado común europeo. Las funciones de esta Asamblea consistirían en: confirmar por mayoría simple el nombramiento de los miembros elegidos por los Gobiernos para componer a la Comisión; votar el presupuesto administrativo para el funcionamiento de los órganos de la Comunidad; y nombrar, de entre sus miembros designados, a su presidente.

La Asamblea Común de la CECA celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo, adoptó el nombre de Asamblea Parlamentaria Europea, para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, "Parlamento Europeo".

El Acta del 20 de septiembre de 1976 abrió la vía para la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal. Esta Acta representa una legislación marco

para la elección directa, sin embargo, dispone que hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, el procedimiento electoral deberá regirse en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales.

El Acta Única Europea tuvo como objeto mejorar la capacidad de decisión del Consejo de Ministros e incrementar el papel del Parlamento Europeo a fin de combatir el déficit democrático en el sistema de toma de decisiones comunitario. Para lograrlo, estableció el procedimiento de cooperación entre el Parlamento Europeo y el Consejo, así como, atribuyó al Parlamento Europeo de un poder de emitir dictamen conforme para los acuerdos de ampliación y los acuerdos de asociación.

Con el Tratado de la Unión Europea se introdujo el procedimiento de codecisión, mismo que atribuye al Parlamento el poder decidir conjuntamente con el Consejo reglamentos, directivas, decisiones o recomendaciones y de rechazar de forma definitiva una norma en el supuesto de que no se tengan suficientemente en cuenta sus aportaciones, así mismo, se reconoce al Parlamento Europeo la posibilidad de constituir una comisión temporal de investigación para examinar faltas eventuales en la aplicación del Derecho Comunitario y se prevé que el Parlamento Europeo sea consultado antes de que el Consejo promulgue disposiciones relativas a los sistemas de recursos propios de la Comunidad.

En el Tratado de Ámsterdam el procedimiento de codecisión se aplica a la mayor parte de los ámbitos legislativos; en el marco del procedimiento de codecisión, el Parlamento y el Consejo se convierten en colegisladores en pie de igualdad, además se otorga al Parlamento el voto de aprobación previo del Presidente designado de la futura Comisión.

El Tratado de Niza determina que el Parlamento Europeo establecerá las condiciones generales de las funciones de sus miembros previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

Con las reformas del Tratado de Lisboa, encontramos la disminución del número de eurodiputados, el cual pasa de 785 a 750 más el Presidente. Por otra parte, se incrementó el número de cuestiones que deberán aprobarse por el procedimiento de codecisión, desapareciendo dicha denominación, para pasarse a llamar procedimiento legislativo ordinario, y ahora cuenta con la facultad de presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados, y se aumentan los casos en los que se requiere su aprobación y no su mera consulta.

## **xii. Procedimientos legislativos del Parlamento Europeo.**

Existen tres procedimientos legislativos fundamentales: consulta, dictamen conforme y codecisión. En todos ellos, la Comisión elabora la propuesta inicial y en todos ellos el Consejo debe aprobar el resultado final. La diferencia radica en la asignación de poder otorgada al Parlamento Europeo.

El procedimiento de consulta dota al Parlamento de poder de voz, en el cual, la Comisión tiene la obligación de tener en plena consideración las sugerencias que emanen del Parlamento. La Comisión Europea debe dar explicaciones de cómo ha tomado en cuenta los informes del Parlamento Europeo, y en caso de no atenderlos, debe motivar sus razones.

El procedimiento de dictamen conforme establece que el Consejo de la Unión Europea debe obtener la aprobación del Parlamento Europeo para tomar determinadas decisiones de carácter importante. El Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar una propuesta, pero no modificarla. La ausencia de dictamen conforme impide la adopción del acto.

El procedimiento de codecisión dota al Parlamento Europeo del poder de adoptar propuestas de manera conjunta con el Consejo de la Unión Europea. La propuesta final debe recibir la aprobación del Parlamento para convertirse en legislación. Este procedimiento incorpora el poder de voz del procedimiento de

consulta, y el poder de veto del procedimiento de dictamen conforme. Es en este procedimiento en donde el Parlamento goza de sus mayores facultades legislativas.

Consideramos que en la Unión Europea existe un procedimiento legislativo complejo y un Parlamento al que le faltan facultades. Es necesario y urgente que el Parlamento Europeo disponga del poder de iniciativa si se desea que el Parlamento Europeo pueda compararse con los Parlamentos de la mayoría de los Estados democráticos.

### **xiii. La función presupuestal del Parlamento Europeo.**

En el caso del procedimiento de aprobación del presupuesto final de la Unión Europea, actualmente el Parlamento es el que tiene la última palabra. Sin embargo, por lo que respecta a la aprobación de los gastos obligatorios, el Parlamento Europeo solo puede proponer modificaciones al proyecto de presupuesto decidido por el Consejo; y en el caso de los gastos no obligatorios, el Parlamento lo decide en estrecha colaboración con el Consejo.

### **xiv. El Parlamento Europeo y el control político.**

Por medio de la moción de censura, cuando una nueva Comisión entra en funciones, sus miembros son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, y los mismos deben ser designados bajo la aprobación del Parlamento.

Por otra parte, los diputados del Parlamento Europeo plantean regularmente preguntas a la Comisión, que los Comisarios están jurídicamente obligados a responder de manera oral o escrita.

Finalmente, el Parlamento Europeo puede interponer ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, un recurso por omisión cuando considere que el

Consejo o la Comisión, en violación de los Tratados, se abstienen de pronunciarse después de haber sido requeridos para que actúen.

#### **xv. Soberanía y globalización.**

Se identifican tres aspectos fundamentales provocados por la globalización: la transformación de los patrones tradicionales de la organización socioeconómica, la transformación del principio territorial y la transformación del poder.

La globalización frena la capacidad de los Estados-Nación de actuar de manera independiente en la consecución de sus objetivos. En este sentido, se considera que el concepto de Soberanía está en crisis; porque el Estado-Nación ya no es el centro de poder único y autónomo en virtud de que los fenómenos jurídicos, políticos, económicos, ideológicos, etc., han causado que el poder supremo del Estado se haya ido diluyendo, y que la toma de decisiones se configure a través de una interdependencia estatal cada vez más estrecha. Lo anterior no implica que el Estado vaya a ser sustituido o vaya a desaparecer, por el contrario, el Estado es ahora más vigente que nunca en virtud de que incluso el cambio global requiere de él.

#### **xvi. Soberanía y Unión Europea.**

La base de la cesión de Soberanía por parte de los Estados-Nación europeos a favor de Unión Europea como una organización supranacional, radica en lo establecido en las disposiciones de sus distintas Constituciones, pues éstas, han renunciado a regular la totalidad de los procesos en curso en el interior, a favor del Derecho Comunitario

La integración de la Soberanía en el Derecho Comunitario es una consecuencia de la cesión establecida en las disposiciones de las Constituciones de los Estados y en la celebración de los Tratados Europeos. De este modo, encontramos, de manera cada vez más intensa, una apertura de las relaciones sociales, políticas, jurídicas y

económicas; que los Estados han logrado a partir de la renuncia a sus derechos soberanos y a la creación de un orden jurídico supranacional de aplicación obligatoria.

**xvii. La Unión Europea como un Estado Comunitario.**

La reconceptualización de la Soberanía ha implicado un cambio sustancial en los principios fundamentales de conformación del Estado, provocando una transformación en el mismo. En este sentido, la Unión Europea está transformándose en una nueva forma de Estado: el *Estado Comunitario*. Esta transformación es una realidad que está sucediendo actualmente, y la misma está por modificar todas las atribuciones, competencias e instituciones de la manera en que hoy las comprendemos. Sin embargo, para poder estudiar la estructura y alcances de esta nueva forma de Estado, debemos esperar a que logre la madurez adecuada.

**xviii. El Parlamento Europeo y la Soberanía Regional.**

El hecho de que en Europa existan órganos supranacionales que se encuentran creando normas autónomas de aplicación general, directa y primaria en todos los Estados miembros de la Unión, constituye a todas luces el nacimiento de la Soberanía Regional.

La Soberanía Regional, como evolución del concepto de Soberanía Nacional, se puede definir como el atributo imperativo y supremo por medio del cual la Unión Europea, a través de sus órganos comunitarios, ejerce sus funciones de poder.

Las Instituciones de la Unión Europea en su carácter de órganos supranacionales, tienen atribuido el ejercicio de la Soberanía Regional; pues de ellos emanan las normas de Derecho Comunitario que le dan vida al marco jurídico de la Unión. El Parlamento Europeo es la institución que mejor representa este concepto, pues el hecho de ser elegido de manera directa por el pueblo europeo es una situación que le otorga legitimidad a nivel democrático.

## **xix. El Derecho Comunitario como expresión de la Soberanía Regional.**

El Derecho Comunitario es definido como el conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos e interpretarlos a la vez que hacer confirmar y sancionar, llegado el caso, las violaciones. De este modo, es la base del sistema institucional de la Unión Europea, pues establece los procedimientos para la adopción de decisiones de las Instituciones comunitarias y regula las relaciones entre ellas. El Derecho Comunitario cuenta con tres principios rectores: el principio de autonomía, el principio de aplicación directa y el principio de primacía.

El principio de autonomía del Derecho Comunitario implica que los Estados miembros han limitado su Soberanía y han establecido un ordenamiento jurídico autónomo que es vinculante tanto para sus ciudadanos como para ellos mismos, además de que sus tribunales están obligados a aplicarlo.

El principio de aplicación directa del Derecho Comunitario implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directas tanto a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad. La aplicabilidad directa significa la incorporación automática de la norma comunitaria en el ordenamiento interno sin la necesidad de un acto de recepción estatal.

El principio de primacía del Derecho Comunitario significa que en las materias en las cuales los Estados han cedido competencias a favor de la Comunidad, el Derecho Comunitario prevalecerá sobre cualquier norma nacional, anterior o posterior, se ésta del rango que sea, incluyendo el caso de que se trate de la propia Constitución nacional. En este sentido, los tribunales constitucionales deben abstenerse de controlar la "constitucionalidad" de los actos de Derecho derivado en virtud de que el parámetro de validez de los mismos deriva de los Tratados de la Unión y no de las Constituciones nacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN, Victoria y VILÀ Blanca. *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. 2ª Ed. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. de C.V., 1995.
- ADAMS, Will Paul. *Los Estados Unidos de América*. 4ta Ed. México: Siglo XXI Editores, S.A., 1980.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- BERUMEN CAMPOS, Arturo. *Apuntes de filosofía del Derecho*. México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE, 2004.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *El ABC del Derecho comunitario*. 5ta Ed. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 18ª Ed. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 2004.
- DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo. *Derecho parlamentario electoral*. México: Porrúa, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Derecho Parlamentario*. México: Oxford, 1999.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos et. ál. *El Tratado de Lisboa. Análisis y Perspectivas*. Madrid: Editorial Dykinson S.L., 2008.
- GARCÍA GESTOSO, Noemi. *Soberanía y Unión Europea (Algunas cuestiones críticas desde la Teoría de la Constitución)*. Barcelona: Atelier, 2004.

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 56ª Ed. México: Porrúa, 2004.
- GARITA ALONSO, Miguel Ángel. *Estudio Metodológico de los Sistemas Políticos Contemporáneos*. México: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2004.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. *Teorías acerca de la soberanía y la globalización*. México: Porrúa, 2005.
- HELD, David y MCGREW, Anthony. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003.
- HELLER, Hermann. *La soberanía. Contribución a la Teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. 2ª Ed. México: FCE, 1995.
- HINSLEY, F. H. *El concepto de soberanía*. Barcelona: Labor, S. A., 1972.
- ISAAC, Guy. *Manual de derecho comunitario general*. Barcelona: Ariel, 1993.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. 5ª Reimpresión. México: UNAM, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Teoría General del Estado*. 2ª Reimpresión. México: Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2008.
- LINDE PINIAGUA, Enrique et. ál. *Principios de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Constitución y Leyes, S.A., 2000.
- LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo. *Notas introductorias para el estudio del Derecho de la Unión Europea*.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *Introducción al Derecho y a las Instituciones de la Unión Europea*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.
- MORINEAU IDUARTE, Marta e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. *Derecho Romano*. 4ta Ed. México: Oxford, 2003.

MUÑOZ LEDO, Porfirio. *La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica*. México: Grijalbo, 2008.

NAVARRO BATISTA, Nicolás. *Parlamento Europeo y poder normativo de la Unión Europea*. 2ª Ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1997.

NORTON, Philip y AHMED, Nizam. *Parlamentos en Asia*. México: Porrúa, 2004.

NORTON, Philip. *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa, 2003.

PAU I VALL, Francesc. *Parlamento y Control de Gobierno*. Pamplona: Editorial Aranzadi S.A., 1998.

ROMO GARCÍA, María de la Peña. *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*. Madrid: Editorial Dykinson S.L., 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social*. México: Editores Mexicanos Unidos, S.A., 2003.

SABINE, George H. *Historia de la teoría política*. 5ª Reimpresión. México: FCE, 1972.

SALAZAR ABAROA, Enrique Armando. *Derecho Político Parlamentario. Principios, valores y fines*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2005.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE, 1994.

VARELA PEDREIRA, Diego. *Gobierno de la Unión Europea*. España: Netbiblio, S.L., 2007.

#### CONFERENCIAS.

CANCELA OUTEDA, Celso. *Parlamentos regionales y gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Bruselas: Global Jean Monnet Conference y ECSA-World Conference, Comisión Europea, Noviembre 2006.

## DICCIONARIOS.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 36ª Ed. México: Porrúa, 2007.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua Española*. 22ª Ed. España: Versión Electrónica.

## FUENTES ELECTRÓNICAS.

COMISIÓN EUROPEA: [http://ec.europa.eu/atwork/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/atwork/index_es.htm)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPA:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=243&lang=es>

EL PARLAMENTO, SUS PODERES Y SUS PROCEDIMIENTOS:

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=ES&id=46>

EUROPA - INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_es.htm)

EUROPEAN COUNCIL: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=es>

FUENTES, Carlos. (n.d.) *La Democracia Latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza*.

Consultado el 14 de febrero de 2010:

<http://ghrendhel.tripod.com/textos/fuentes.html>

HISTORIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL. (n.d.). Consultado el 20 de diciembre de 2009, Assemblée Nationale: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bm.asp>

TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO. (n.d.). Consultado el 2 de noviembre de 2009, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi31.htm>

## LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN DE FRANCIA DEL 27 DE OCTUBRE DE 1946.

CONSTITUCIÓN DE FRANCIA DEL 4 DE OCTUBRE DE 1958.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ITALIANA.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

## RESOLUCIONES.

RESOLUCIÓN DEL 10 DE FEBRERO DE 1994 SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.

Diario Oficial de la Unión Europea, N° C61, 28 de febrero de 1994.

## REVISTAS ESPECIALIZADAS.

FONDEVILA MARÓN, Manuel. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal: Los efectos de la integración europea*. España: Estudios Constitucionales, N° 01, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Por qué Europa necesita una Constitución*. Madrid: New Left Reviews, N° 11, 2001.

HÖFFDING, Harald. *Rousseau*. Trad. española de Fernando Vela. Revista de Occidente, N° 01, 1931.

LÓPEZ BADILLO, Adolfo. *Evolución del concepto de soberanía a la luz de la Unión Europea*. México: Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, N° 04.

OBRADOR C., Rodrigo. *Bicameralismo/Unicameralismo ¿Una alternativa para Chile?* Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, N° 06, 2006.

QUINTANILLA MENDOZA, Gabriela. *La Unión Europea como un Estado comunitario. Una perspectiva jurídica*. México: Foro Internacional, Nº 79, 2005.

ROLDÁN, Darío. *Sufragio, representación y soberanía en la democracia contemporánea*. Argentina: Prismas. Revista de Historia Intelectual, Nº 06, (n.d.).

YRAOLA, Aitor. *Evolución de los Parlamentos de los países nórdicos: análisis comparado*. Revista de estudios políticos, Nº 93, 1996.

#### TRATADOS EUROPEOS.

ESTATUTO DEL CONSEJO DE EUROPA.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.