

EL SISTEMA POLÍTICO INGLÉS. (UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL)

Dr. Roberto BÁEZ MARTÍNEZ *

Lic. Carlos BÁEZ SILVA **

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una cuestión de previo pronunciamiento*. III. *Forma de Estado y forma de gobierno*: A) *La Commonwealth*. B) *Sistema de Gobierno*: 1. *Evolución histórica del Parlamento*. 2. *El Parlamento*. 3. *Leal oposición de su Majestad*. 4. *El gabinete*. 5. *Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno*. IV. *El "Two-Party System"*. V. *El control de la constitucionalidad*.

I. INTRODUCCIÓN

Siempre es conveniente echar un vistazo a lo ajeno para poder, no comparar, sino apreciar lo propio. Inclusive hay quien se dedica de tiempo completo a esto de la apreciación de lo que es de él, o de él y otros, de nosotros. Pero esta actividad de apreciar lo propio a partir de lo que no lo es, de lo que es ajeno, no debe siempre tratar de exaltar, ni de denigrar o despreciar en exceso, ya sea lo propio o lo ajeno. Es correcto, en el mejor de los casos, tratar de encontrar el quimérico punto medio del que habló el filósofo de Estagira.

Mucho se ha escrito sobre el sistema político mexicano, su origen, el entramado constitucional, su funcionamiento, su apogeo, su crisis y su inminente quiebra. Uno de los estratos del sistema político mexicano, sin embargo ha motivado, recientemente, interesantes análisis y reflexivas opiniones: el sistema de gobierno. Y es que si se parte del análisis de la naturaleza del sistema en general, se llega a la conclusión de que pertenece a la categoría de los autoritarismos y se inicia la búsqueda de las causas de tal situación. Algunos autores sostienen que una causa se encuentra en el diseño constitucional del propio sistema político.

* Doctor en Derecho por la UNAM. Profesor de la materia Sistemas Políticos Contemporáneos en la Facultad de Derecho de la UNAM.

** Licenciado en Derecho por la UNAM. Becario nacional de la misma universidad para estudios de posgrado (Maestría) en Ciencia Política.

La concentración excesiva de poder en manos del presidente tiene un origen constitucional. El Congreso nació disminuido, en comparación con la Constitución de 1857. Consideramos que la organización del Estado mexicano y su gobierno debe apreciarse en un adecuado contexto histórico. La situación nacional ameritaba que se constituyera un presidente fuerte, que ejecutara los mandatos que la revolución le imponía al nuevo aparato estatal. El Congreso fue visto, en un inicio, como un obstáculo a la aplicación efectiva de los preceptos redentores de la Constitución.

En el principio fue así. Pero el sistema se desarrolló más allá de los señalamientos constitucionales sin contravenirlos expresamente. La forma de gobierno de nuestro país se transformó lenta e irremediablemente. Hubo quien la clasificó como *sui generis*.

Pero hoy estamos en pleno proceso de revisión de nuestras instituciones políticas. La fiebre del cambio nos afecta a todos o casi todos. La algarabía por lo nuevo nos excita y alienta. Y en medio del furor reclamamos más cambios, más. La satisfacción del destructor nos alienta y nos deleita, pero también nos ciega y engaña. “¡Cambiamos ahora!”, es el grito que se escucha en cualquier rincón ciudadano. Pero ¿qué?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿en qué sentido?, ¿para qué cambiar? Pareciera fácil responder a tales preguntas, sin embargo, estamos seguros de que no lo es.

Consideramos que antes de iniciar cualquier proceso de transformación debemos atender a nuestra historia patria y a la apreciación de nuestra situación actual contrastándola con la de otros países. Este estudio se centra en intentar descubrir y analizar las instituciones del sistema político inglés, sin otro objeto que ese precisamente. Quien contraste lo que ocurre en Inglaterra con lo que ocurre en México hará un buen ejercicio teórico e imaginativo; pero será él quien lo haga, puesto que cedemos tal oportunidad, por el momento.

II. UNA CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO

Lo primero que se dice de Inglaterra, respecto a su sistema constitucional, es que no tiene Constitución. Y claro que no tiene lo que nosotros entendemos por “Constitución”.¹ El desarrollo político inglés es

¹ Si se entiende por Constitución la norma fundamental de todo sistema jurídico-político de la cual derivan todas las demás leyes secundarias. Si atendemos a la definición kelseniana, Inglaterra, en efecto, carece de eso llamado constitución en sentido jurídico positivo: *materialmente*: a) procedimiento de creación de las leyes,

un caso especial en la historia de la teoría política. Las instituciones de tal sistema no fueron creadas *ex profeso*. Los ingleses se han conducido dentro de la política siguiendo el proceso de ensayo-error.²

Las instituciones políticas inglesas son producto de un continuo proceso de adaptación llevado a cabo a lo largo de muchos siglos. Esencialmente el sistema inglés responde directamente a la naturaleza de la sociedad que organiza. Es por ello que para identificar la constitución inglesa es preciso valernos de Ferdinand Lasalle, de tal forma que entendamos que en Inglaterra es precisamente la suma de los factores reales de poder los que integran la constitución, y no una "hoja de papel".³ No encontraremos por tanto un texto único y acabado que nos permita estudiar al derecho constitucional británico, puesto que el mismo se integra por un conjunto de leyes y costumbres no codificadas.⁴

El hecho de que Inglaterra carezca de una constitución escrita será fundamental para el estudio de su sistema político puesto que al no existir un código máximo al que el legislador y el gobernante tengan que sujetar su actividad, surge la tremenda responsabilidad de estos órganos de no alterar de manera intempestiva y poco reflexiva la maquinaria gubernamental.

Pero ello no quiere decir que no existan reglas y normas que sujeten la actuación de los políticos británicos; de hecho encontramos que

b) estructuración de los órganos del Estado y asignación de su competencia y c) catálogo de derechos públicos subjetivos, o garantías individuales. Formalmente no existe una distinción entre leyes fundamentales para cuya modificación se requiera un procedimiento diverso y más complicado del establecido para la creación y modificación de leyes consideradas secundarias. Cf. Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1949.

² A documentary constitution will normally reflect theoretical beliefs. It is, therefore, not surprising that in our country, where progress has been achieved less by adherence to philosophical concepts than by process of trial and error, non written formulae has been embodied in a code of rules of government". WADE, E. C. S., *Constitutional Law*, London, Great Britain, Longman, 1955 5a. ed., p. 2.

³ Aunque es verdad que fue Aristóteles quien inicialmente mejor definió lo que es una constitución, es decir, la forma de 'ser' de una sociedad humana determinada, no pudiendo ser de otra manera. Lasalle expresó en su célebre conferencia que lo que en esencia es la constitución de un país no es sino "la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país... Se cogen esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado". LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. Wenceslao Roces, Barcelona, España, Ariel, 3a. ed., 1989, p. 92.

⁴ Es así que por derecho constitucional inglés deberemos entender "the rules which regulate the structure of the principal organs of government and the rela-

la estructura gubernamental y su funcionamiento se determinan por reglas específicas cuya violación acarrea, en ocasiones, una sanción jurídica y/o política. De estas reglas es posible distinguir entre las propiamente jurídicas (normas) y los usos y costumbres que comúnmente se denominan convenciones.⁵

Wade señala que las fuentes del derecho constitucional inglés se pueden clasificar en reglas de derecho (legislación, precedentes judiciales y costumbres), reglas convencionales o convenciones y las recomendaciones u opiniones doctrinarias.⁶

Es menester centrar nuestra atención en las convenciones ya que son muchas de ellas las que encuadran los acontecimientos políticos en la gran isla del Mar del Norte. Estas convenciones se distinguen de los preceptos legales porque su violación no puede dar lugar a acciones judiciales;⁷ es por ello que algunos autores mencionan que más que convenciones éstas son prácticas que la experiencia ha demostrado que son necesarias, dentro de los límites legales, para la buena marcha de la maquinaria política, aunque en algunos casos los jueces pueden reconocer su existencia.⁸

tionship to each other, and determine their principal functions. These rules consist both of legal rules in strict sense and usages, commonly called conventions, which without been enacted are accepted as binding by all who are concerned in government. Many of the rules and practices under which our system of government is worked are not part of the law, in the sense that their violation may lead directly to proceedings in a court of law". WADE, *op. cit.*, p. 3.

⁵ En este sentido es adecuado atender a la clasificación de las denominadas reglas constitucionales que realiza Hariou: A) Costumbres constitucionales: 1. costumbres constitucionales propiamente dichas; 2. prácticas constitucionales (reglas no escritas que pueden compeler e incluso modificar las reglas que han sido establecidas en un estatuto constitucional); B) Leyes ordinarias con carácter constitucional (tomando como base el caso inglés el autor nos da a entender que este tipo de leyes contienen un conjunto de garantías de las libertades, complementando las costumbres constitucionales, puesto que éstas establecen únicamente la organización y funcionamiento de los órganos del poder público); C) constituciones propiamente dichas que poseen un carácter de super legalidad. HAURIU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, España, Ariel, 1971, pp. 313 ss.

⁶ Cf. WADE, *op. cit.*, pp. 4 ss.

⁷ "Conventions have been linked to rules or laws in many of their characteristics, with the exception that conventions are not enforceable by the courts. There is however some ambiguity about the meaning of enforceable, because the courts acknowledge the existence of conventions as aids to interpretation". McELDOWNEY, John F., *Public Law*, London, England, Sweet & Maxwell, 1994, p. 93.

⁸ WADE, *cit. supra* nota 2, p. Duverger por su parte señala que "en... la Constitución británica (...conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los poderes públicos), los ingleses distinguen dos categorías: las reglas jurídicas (*Law of Constitution*) propiamente dichas, cuya violación puede ser sancionada por los jueces, y las "convenciones de la Constitución", simples usos políticos conside-

Encontramos, pues, que la Constitución británica está integrada, en parte, por disposiciones legales cuya jerarquía no es distinta a cualquier otra norma legal expedida por el parlamento; y, en parte también, por reglas del llamado *Common law* y por convenciones constitucionales.⁹ Esto implica que, dentro de la clasificación de las constituciones que realice Brice, la inglesa sea considerada como flexible, puesto que sus principios son alterables y las normas constitucionales pueden ser modificadas siguiendo el proceso normal con el cual se cambiaría cualquier ley.¹⁰

III. FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO

Atendiendo a una clasificación basada en las características contemporáneas de los Estados del mundo se puede afirmar que el británico es un Estado democrático de derecho, puesto que la actividad del mismo está limitada y controlada por normas jurídicas y existen formas procedimentales que permiten la cabal participación de los individuos en la toma de decisiones políticas fundamentales. Sin embargo, la estructura formal del Estado, en este caso, reviste especial importancia, ya que se presenta bajo la figura de la *Commonwealth*, o bien público.¹¹

A) La *Commonwealth*

Se ha definido a esta forma de Estado como “la comunidad de países que reconocen como símbolo de su asociación al monarca inglés y

rados obligatorios por todos, pero cuya violación no puede ser sancionada por los tribunales, aunque, como se ha visto, son utilizadas en la interpretación judicial, base del sistema jurídico británico. Cf. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, México, Ariel, 2a. reimp. 1992, p. 217.

⁹ Dicey definió las convenciones como “understandings, habits and practices which are not enforce by the courts, but which regulate the conduct of members of sovereign power”. McELDOWNEY, *op. cit.*, p. 95.

¹⁰ Despite, or perhaps because of this flexibility the constitution has so far escaped those radical changes and convulsions which so frequently occur in countries with rigid constitutional codes”. WADE, *op. cit.*, p. 13. McEldowney señala que, atendiendo al criterio clasificatorio de Wheare, el Reino Unido tendría una constitución unitaria, flexible, monárquica, en la cual los poderes están fusionados. *Op. cit.*, p. 4.

¹¹ *Commonwealth* “no corresponde a ninguna de las realidades que definen las expresiones de la terminología política, sino que además cada una de sus partes está regida por un estatuto tan original e impreciso que es irreductible a toda generalización... es una institución *sui generis*, eufemismo por el que los juristas designan a los monstruos”. BURDEAU, Georges, *Tratado de ciencia política*, t. II, vol. II, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1985, p. 367.

cuya finalidad consiste en mantener entre ellos una serie de vínculos de carácter económico, político y cultural".¹²

Esta comunidad está integrada por la reina de Inglaterra, los países que la reconocen como jefa de Estado, las colonias y territorios que dependen de los miembros. Sin embargo, se debe precisar que el hecho de reconocer como jefa de Estado e incluso soberana, a la reina inglesa no supone una vasallaje o sumisión política de los países miembros de la comunidad, sino que cada uno de éstos se gobierna a sí mismo.¹³

Esto nos orilla a hablar sobre esa institución tan característica de Inglaterra: su reina pero no como la persona en sí sino como la institución que encarna, la Corona.¹⁴

Como es bien sabido el tipo de Estado inglés es calificado como monarquía constitucional, lo que no es sino la coexistencia de un monarca, en este caso de una reina, dotada de (hipotéticos) poderes absolutos, y entes que ejercen el poder conjuntamente de acuerdo con una sustentación jurídica, como el parlamento y el gabinete. Y es éste precisamente el que ha absorbido la mayor parte de las funciones que originalmente correspondieron a la Corona, a la cual resta *the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*. Aunque en el plano formal las decisiones del gobierno se entienden tomadas por ésta.¹⁵

En el terreno jurídico la Corona posee grandes atribuciones, aunque realmente sólo se habla de la "prerrogativa real", es decir, un conjunto de meras atribuciones simbólicas, de carácter eminentemente nacional, que tienen como objetivo mostrar la unidad de la comunidad de naciones que guardan lealtad a la "soberana". Entre las atribuciones que se engloban en la prerrogativa real, cuya extensión puede ser

¹² CARPIZO, Jorge, *Estructura constitucional de la Commonwealth*, México, UNAM, 1971, p. 24.

¹³ Cf. *idem*, p. 25.

¹⁴ "No se ha de confundir 'Corona' con 'rey' o 'monarca'; sólo la primera tiene personalidad jurídica... la Corona puede pleitear, demandar o ser demandada, ser acreedora o deudora; ostenta la jefatura de la *Commonwealth*, es destinataria de las lealtades de sus súbditos, despacha embajadores y recibe a los de los otros países; el gobierno, la oposición, el correo y los barcos de guerra son suyos...". PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Madrid, Universidad Complutense, 1992, p. 185.

¹⁵ "En derecho, el ejecutivo es... designado como 'La Corona' y ésta ha venido a ser un término colectivo que abarca no solamente al monarca sino al cuerpo entero de sus consejeros y los servidores de ellos. De esta forma la Corona simboliza el gobierno central". Cf. YARDLEY, David, *Introduction to British Constitutional Law*, Londres, 7a. ed., p. 45.

reducida por el Parlamento y cuyo ejercicio no puede ser controlado por tribunal alguno, encontramos las siguientes:¹⁶

- a) En política interior:
 - facultad de nombrar a gran cantidad de cargos civiles y militares.
 - Crear pares del reino.
 - Mandar el ejército.
 - Convocar, prorrogar y disolver el Parlamento.
 - Sancionar y promulgar las leyes.
 - El derecho, en caso de urgencia, de tomar medidas que corresponden normalmente a la competencia del Parlamento.
- b) En materia diplomática:
 - Derecho de declarar la guerra y acordar la paz.
 - Derecho de concluir tratados.
- c) En materia judicial:
 - Derecho de gracia.
 - Derecho de autorizar la apelación ante el comité judicial del consejo privado.

Al hablar de la Corona se hace necesario mencionar a su Consejo Privado, que es la reunión de todos los consejeros personales del soberano. De hecho, como se verá más adelante, el gabinete surgió del Consejo Privado de la Corona, que se integra con personajes que el gobierno quiere recompensar u honrar de manera significativa, puesto que el cargo es vitalicio y quienes lo ocupan llevan el título de *Right Honourable*. La importancia del Consejo es vital si se toma en cuenta que es el órgano del que formalmente emanan los reglamentos gubernativos, denominados, en inglés, *Orders in Council*.¹⁷

Otras de las atribuciones del Consejo Privado consisten en proclamar el sucesor al trono cuando el monarca muere o abdica, la procedencia de las declaraciones de guerra, neutralidad o bloqueo, proclamar la convocatoria, la suspensión o la disolución de la Cámara de los Comunes, pero en realidad esta proclamación equivale únicamente a una publicación, etcétera.¹⁸

Como órgano judicial el Consejo Privado de la Corona representa una instancia más del carácter neutral y unitario de la comunidad de

¹⁶ DUVERGER, *op. cit.*, p. 223.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ HAURIU, *op. cit.*, p. 392.

países que integran la *Commonwealth*, puesto que comprende un comité judicial que no es sino un tribunal de apelación suprema para todas las colonias.¹⁹

B) Sistema de Gobierno ²⁰

Tradicionalmente se menciona que el sistema inglés es el paradigma del modelo parlamentario de gobierno.²¹ Y evidentemente así es. Como ya lo mencionamos, el sistema político de Inglaterra es el resultado de un continuo e inacabado proceso histórico de adaptación de las instituciones políticas a la cultura y situación políticas del pueblo inglés. Nadie puede negar que es precisamente esta característica la que definirá al sistema, puesto que todas las instituciones y prácticas del sistema no nacieron de la especulación, de lo que ahora se denomina “ingeniería constitucional”, por el contrario, la necesidad y la experiencia fueron lo que motivó ese proceso no carente de errores y fallas: Es por ello que para hablar del sistema de gobierno²² es necesario

¹⁹ Este comité o comisión “adquirió muy pronto una importancia muy especial en su calidad de órgano jurisdiccional supremo de apelación de todos los tribunales que siguen el procedimiento británico y algunos de ultramar, aun cuando actualmente esta apelación sólo puede provenir de los tribunales de las pocas colonias que subsisten... ya que casi todos los Estados miembros de la *Commonwealth* han renunciado paulatinamente a esta jurisdicción”. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al estudio del Derecho constitucional comparado*, trad. Héctor Fix Zamudio, México, FCE, 1a. ed., 1996, p. 200.

²⁰ “The main organs of government... in the British context means the Crown, Cabinet, Parliament and the courts”. McELDOWNNEY, *op. cit.*, p. 3.

²¹ “El criterio de clasificación [de las formas o sistemas de gobierno] más oportuno en la época presente está constituido por la determinación del *órgano competente para trazar la dirección general*... [que no es sino] la orientación específica que se imprime, en primer lugar, a la actividad ejecutiva y de gobierno, y, en segundo término, también a la legislativa, no sólo en casos particulares, por conducto de la expedición de expresos actos normativos del poder ejecutivo, sino también en vía ordinaria, mediante la iniciativa legislativa o, al menos, la facultad de dirigir mensajes al Parlamento”. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 155.

²² Fundamentalmente, gobierno parlamentario es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder —asamblea y gobierno— un tal equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro”. LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, España, Ariel, 1976, p. 104. El mismo autor señala que son tres puntos los que deben ser resaltados para una debida comprensión del sistema: 1. Existencia de instituciones representativas o “parlamentarias” sin que ello sea definitivo para hablar de forma parlamentaria de gobierno. 2. Diferenciación entre gobierno parlamentario y gobierno de gabinete, puesto que “este último es una versión específica” del primero, siendo que “deberá ser reservado dicho concepto para la manifestación institucional británica”. 3. La existencia de características comunes a todas las manifestaciones de sistema parlamentario, pero que no se encuentren en otros tipos de gobierno. *Ibidem*.

comenzar por la descripción de la institución representativa del sistema,²³ al grado de darle nombre, es decir, el parlamento.

1. *Evolución histórica del Parlamento*

Cuando actualmente se hace referencia al “parlamento” o al “parlamentarismo”,²⁴ obligadamente se nos conduce a los hechos políticos y a la configuración del sistema representativo producidos con la revolución francesa. Aunque si bien fueron los principios liberales y demócratas los que asentaron los rasgos definitivos de los parlamentos contemporáneos, no podemos desconocer diversos cuerpos colegiados deliberantes que tuvieron por objeto la elaboración de leyes.

En la Atenas de Pericles donde existió la *ecclesia* (asamblea popular integrada exclusivamente por miembros de la *poli*, es decir, varones, hijos de padre y madre atenienses), encargada de la elaboración normativa, destacó la costumbre que las iniciativas legislativas llevarán el nombre de sus proponentes. La actividad legislativa fue compartida con la *Bule*, especie de “cámara revisora”, cuya responsabilidad fue la de contrarrestar la improvisación y la demagogia que pudieran contener las leyes aprobadas por la *ecclesia*.²⁵

Según el derecho romano la facultad o potestad de elaborar la ley correspondió a los *comicios por centurias* (durante la monarquía) y a

²³ Se puede afirmar que las características fundamentales del sistema político británico son las siguientes: a) gobierno responsable, es decir, que es tan libre como su prudencia se lo señale, pero en caso de cometer algún error, éste será, además de reparado en la medida de lo posible, motivo de que el gobierno dimita; b) gobierno fuerte, pero restringido y contestable, en el sentido de que a pesar de la fuerte “colaboración” que se presenta entre el brazo ejecutivo del Estado y el legislativo, esto no desemboca en una concentración arbitraria e incontrolable del poder, puesto que para evitarlo está presente ese otro órgano estatal británico que es el gobierno en la sombra o la oposición política en espera de ser gobierno; c) la moral constitucional y la regla del Derecho, esto es, la convicción de que existen límites no señalados expresamente por documento constitucional alguno que sirven de valladares a la acción del poder público, además de la conciencia de que la actuación de éste debe apegarse estrictamente a las facultades que expresamente le señala la ley y el derecho común, lo cual implica 1) la independencia del poder judicial. 2) La preponderancia de la interpretación judicial sobre la legislación. 3) La observancia del debido proceso legal respecto a las detenciones. 4) Libertades de expresión, reunión, manifestación de las ideas, etcétera. 5) Igualdad ante la ley. d) Un sistema centralizado aunque modificado por la administración local. Cf. MADGWICK, P. J., *Introduction to British Politics*, London, England, Hutchinson Educational LTD, 1970, pp. 30 ss.

²⁴ Cfr., CORTA Maurizio, “Parlamento” en *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983, t. II, pp. 1122 ss.

²⁵ BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1996, p. 613.

los jurisconsultos (en el imperio). Con el derrumbamiento del imperio romano y la invasión de los bárbaros se generó un nuevo modelo en la organización política. La tradición de los pueblos germánicos de reunirse periódicamente para tratar y encontrar soluciones a los problemas de la comunidad (generalmente pequeña o mediana) llevan a suponer que el poder legislativo residió en tal asamblea, “cuya injerencia en la vida política de los pueblos fue cayendo en desuso para ser reemplazada por el autocratismo monárquico al que se le atribuía una fuente divina de poder”.²⁶

En la Edad Media, como consecuencia del sistema socioeconómico y político imperante en aquel entonces, se distinguen cuerpos colegiados que ejercieron la función legislativa como “una obra ‘conservadora’ de consolidación del derecho consuetudinario y de defensa de los *privilegios* vigentes”.²⁷ Es decir, las asambleas deliberativas o cuerpos colegiados, al estar originalmente integrados por los miembros de las altas capas medievales, o sea, por señores feudales y ministros religiosos, tenían como objetivo principal apoyar las decisiones del rey, principalmente en cuestiones bélicas, así como otorgar su consentimiento para el establecimiento de nuevos impuestos.

Bajo esta perspectiva, como es sabido la *Carta Magna* de Juan sin Tierra expedida en 1215, que en opinión de René David, constituyó “el más célebre compromiso realizado en la historia de Inglaterra entre sus intereses y las pretensiones reales”,²⁸ con todo y la importancia y trascendencia que representa hay que entenderla en su contexto histórico.

Al decir que André Maurois la Carta fue “hija del feudalismo y del *common law*”,²⁹ en ella se asentaron un conjunto de derechos que el Rey debía de respetar a los nobles, a los señores feudales y los obispos, los cuales “no sospecharon que un día se les llamaría los fundadores de las libertades inglesas”.³⁰

El contexto político en el que surgieron y se desarrollaron los “Parlamentos medievales” (que se denominaron *Estados Generales* en Francia y Piamonte; *Estamentos* en Cerdeña; *Parlamentos* en Nápoles; *Cortes* en España; *Magna Consilium* y, después *Parlamento* en Ingla-

²⁶ *Idem*.

²⁷ COTTA, Maurizio, *idem*.

²⁸ En *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, Madrid, Aguilar, trad. de Pedro Bravo Gala, 1973, p. 247.

²⁹ Citado por FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 15.

³⁰ Cfr. FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, p. 15.

terra), se integraron directamente con los tres estratos de la nobleza feudal (barones o señores feudales), los altos dignatarios eclesiásticos y, por necesidad práctica, también por la clase burgués, estando caracterizados por una estructura descentralizada y articulada, donde encontramos un caleidoscopio de situaciones y privilegios” particulares.

Un hecho que cabe destacar es que desde éstas congregaciones, se aprecian entre sus propósitos la de cierta resistencia a los caprichos del soberano, apoyados en los deberes y derechos del medioevo. Para poder comprender de mejor manera, la evolución de estos cuerpos o colegios deliberantes, es necesario examinar así sea a grandes pinceladas el desarrollo que tuvieron en Inglaterra y Francia.

En lo que hoy conocemos como Inglaterra, desde los tiempos más remotos, existió la costumbre de que sus monarcas solicitaran la opinión de sus consejeros, sobre todo en los asuntos importantes de gobierno, así antes de la conquista normanda era común discutir las leyes, los impuestos y otras cuestiones con el *Witenagemot* (Consejo de los Sabios), compuesto generalmente de obispos, abades, condes, altos oficiales de la casa del rey y otros personajes. Esta asamblea no era un cuerpo numeroso, y el rey podía convocar a quien quisiera, de suerte que su composición variaba a menudo.

Cuando los normandos lograron conquistar el país en 1066, tuvieron especial cuidado de conservar todas las instituciones posibles, juzgando prudente obtener la opinión del cuerpo de asesores antes de aprobar las leyes o fijar los impuestos. Estas nuevas corporaciones convocadas tuvieron gran semejanza con las reuniones del *Witenagemot* a que nos hemos referido, sin embargo, había una gran diferencia, este Gran Consejo o Consejo Común como se le llamó, fue un cuerpo feudal, es decir, se conformó con personas que estaban obligados a asistir a la convocatoria del monarca porque poseían tierras en calidad de feudatarios del rey. No eran en modo alguno un cuerpo representativo. Estaban allí simplemente porque el derecho feudal exigía a quienes poseyeran tierras asistieran al tribunal real en ciertos periodos. El obispo y los abades concurrían, no porque fuesen los miembros superiores del clero, sino porque también ellos eran feudatarios del rey.

A medida que fue transcurriendo el tiempo se marcó una distinción entre grandes y pequeños feudatarios. Los primeros eran convocados por separado al Gran Consejo; los segundos recibían sus convocatorias por conducto del *sheriff*, primer funcionario real en cada condado o distrito. Fue el primer cuerpo —es decir, los que tenían derecho a recibir convocatoria por separado— el que finalmente se convirtió en

Cámara de los Lores, asamblea no representativa, hereditaria, cuyos miembros siguen recibiendo todavía convocatorias por separado para asistir al Parlamento.

¿Cómo se transformó esta corporación feudal de los vasallos del rey, no representativa, en el parlamento contemporáneo que hoy conocemos, sobre todo con la noción de que la Cámara de los Comunes, representante del pueblo, como elemento más importante? Este proceso tuvo lugar, después de muchos años, cuando en la integración de las corporaciones feudales fueron convocados representantes, no porque fuesen feudatarios hereditarios del rey, sino porque representaban al pueblo.

Resulta que en el año 1213, hallándose el rey Juan Sin Tierra en grandes dificultades financieras, los representantes de los diversos poblados recibieron la orden de asistir al Gran Consejo Nacional "para discutir los negocios del reino". En esta ocasión los *sheriffs* de cada condado recibieron también la orden de enviar a cuatro discretos caballeros a tan importante reunión. Nuevamente en 1254 Enrique III ordenó a los *sheriffs* que hicieran elegir a dos caballeros de cada condado para que informaran al rey acerca de cuánto dinero podían recaudar en su respectiva demarcación. Esta idea de la representación local fue consolidándose, así Simón de Montfort (1265), a nombre del rey convocó a cinco condes, ocho barones, varios eclesiásticos, dos caballeros de cada condado y dos burgueses de cada una de las veintiún ciudades, aunque el incremento de representantes resultó significativo, distaba mucho de encontrarnos ante un parlamento con los perfiles que hoy conocemos.

Hiciéronse varios ensayos más y, finalmente, en 1295, Eduardo I convocó a nueva reunión, en donde por primera vez se reunieron los representantes de los tres grandes estamentos del reino el clero que reza, los barones que pelean y los comunes que trabajan. Fueron convocados también dos arzobispos, todos los obispos, los principales abades, siete condes y cuarenta y un barones, amén de dos caballeros por cada condado, dos burgueses por cada ciudad y otros dos por cada burgo.

Estos rasgos heterogéneos definieron a la mayoría de los futuros parlamentos; esta congregación, aunque extensión del Gran Consejo feudal, había adquirido nuevos principios que la hacían diferente, los representantes del pueblo habían obtenido un puesto en estas reuniones y corporaciones y su importancia se vería acrecentada con el curso de los años.

En los siglos XVI y XVII, el Estado feudal cedió el paso a la monarquía absolutista, denominada “nacional” cuya tarea inicial lo constituyó la unificación bajo un mismo cetro de diversos grupos nacionales o territoriales que eran dominados por señores feudales. El poder monárquico para conseguir sus propósitos de unificación y de defensa, incrementó su organización, frente a lo cual el parlamento en el mayor de los casos, en desventaja.

Al salir airoso frente a sus enemigos, el monarca convirtió a las asambleas en meras figuras decorativas, aseveración que se comprueba si recordamos que Luis XVI, durante años no se preocupó por convocarlos, de tal manera que el “poder creciente de los reyes se convirtió en absolutismo y los poderes del clero no encontraron barrera moral, económica ni de misericordia para el desvalido. El absolutismo ahogó el feudalismo, pisoteó la dignidad humana, desconoció la libertad”.³¹

Ese absolutismo monárquico rompió el delicado equilibrio de fuerzas entre el poder central y los poderes periféricos, donde el poder central goza de un significativo predominio, gracias a una disponibilidad autónoma de bases de poder, las instituciones parlamentarias crecen mal y difícilmente prosperan.

Recordemos que estos hechos no se presentaron en Inglaterra, pues, a lo largo del siglo XIV, el Parlamento afirmó, cada vez más, su papel protagónico en la vida política así como su indudable autoridad, combinando su derecho reconocido de consentir los impuestos (*no taxation, without representation*) y el de petición, es decir, la participación del parlamento en la tarea de legislar. En los primeros tiempos los estatutos o leyes las dictaba el rey, con el consentimiento de los miembros del parlamento o a petición de los mismos. La original petición se transformó progresivamente en un auténtico proyecto de la ley, o *bill* no obstante el rey mantuvo su poder de ordenanza.

La situación geográfica de Inglaterra así como el desarrollo político y económico provocaron un desenvolvimiento de la institución parlamentaria distinto al seguido en la Europa continental.

Las facultades expresas o implícitas desarrolladas por el rey y las “asambleas” auguraban conflictos futuros entre ambos, mismos que se produjeron en el siglo XVII, cuando los Estuardo, argumentando el pretendido origen divino de su poder y en consecuencia que sus mandatos podían ejercerlos sin rendirle cuenta a nadie, fueron obligados

³¹ ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cárdenas Editores, 1961, p. 36.

a desistir de sus propósitos mediante la suscripción, en 1689, del *Bill of Rights*.

Como afirma Biscaretti di Ruffia 'tal *declaración de derechos* quitaba, en efecto, al rey el poder de emanar ordenanzas en contraste con los estatutos del Parlamento, abolió su tradicional *iux dispensandi*, reafirmó la regla fundamental de que todos los impuestos debían ser expresamente consentidos por el Parlamento y precisó que el presupuesto así aprobado debería de ser observado por la Corona'.³²

Inspirados en la serie de hechos acaecidos en Inglaterra, que sirvieron de fuente de inspiración a los filósofos de la revolución francesa para exponer la teoría de que el poder no pertenece al rey, sino al pueblo, siendo éste el auténtico soberano. Este pueblo soberano, que consiente en "pactar" la forma de organización social, encarga a distintas personas el ejercicio de gobierno.

Locke, Montesquieu, Voltaire y Rousseau serán los grandes teóricos de la representación política, la soberanía popular, la separación de poderes y la tolerancia religiosa, conceptos todos que quedaron plasmados en la célebre Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de agosto de 1789.

2. El Parlamento

Éste es el conjunto de dos Cámaras y la reina para tomar decisiones comunes. Las primeras son la de los Comunes y la de los Lores, aquella integrada por representantes ciudadanos elegidos en forma popular y directa, ésta formada por ciudadanos aristócratas que se distinguieron por su rancio abolengo nobiliario, aunque en tiempos recientes ha sido formada por ciudadanos que han prestado grandes servicios a la nación o que se distinguen por su honorabilidad y probidad en el ejercicio de su profesión, especialmente la de juez.

Comúnmente se menciona que el parlamento de Inglaterra es soberano. E inmediatamente salta la duda lógica: ¿Cómo es posible que un pueblo que se dice libre, uno de los más libres del orbe, sostenga que un cuerpo colegiado, representativo y electo mediante sufragio libre, secreto y directo por el pueblo, sea soberano? Y aquí la cuestión radica en la capacidad que quienes no somos ingleses tengamos para percibir una vida política sin dogmas (recuérdese que en Inglaterra se dice que en política el único dogma es que no hay dogmas).

³² BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 291.

En efecto, se entiende que el Parlamento inglés es soberano porque no existe una Constitución formal que lo vincule, es decir, que lo obligue a respetar ciertas disposiciones consideradas inalterables. Se dice que el Parlamento inglés puede hacer todo, menos cambiar el sexo de una persona. Toda ley dictada por éste puede después ser enmendada o abolida por él mismo siguiendo el procedimiento señalado en disposiciones legales secundarias. Esto es así porque, como ya mencionamos, no existe en el sistema jurídico inglés distinción alguna entre ley fundamental o primaria y leyes secundarias o derivadas de ésta.

Esto acarrea consecuencias fundamentales, puesto que propiamente no existe una declaración de derechos inmodificable por *Westminster*; y por el otro lado, ello implica que no pueda existir un control de la constitucionalidad de las leyes, puesto que no hay una constitución formal que pueda ser violentada por disposiciones legislativas contrarias a ella. La llamada *Supreme Court of Judicature* es propiamente un tribunal de casación, es decir, un tribunal cuya finalidad es revisar los fallos judiciales de jueces jerárquicamente inferiores que se presuman violatorios de las normas legales del procedimiento, pero no se revisa la sustancia de la sentencia.

Por lo que respecta a las funciones de la Cámara del Parlamento inglés se debe mencionar que la verdadera vida parlamentaria y política se realiza en la de los Comunes, puesto que la de los Lores ha visto mermadas paulatinamente sus atribuciones, ya que se considera inadecuado e ilegítimo que un cuerpo no electo, y por lo tanto no representativo, participe directamente en la elaboración de las decisiones fundamentales del país. Por ello es que las funciones más importantes de la Cámara de los Lores consisten en las jurisdicciones, puesto que al anterior de la misma existe una comisión integrada por eminentes jueces que tiene como finalidad ser un tribunal de última instancia, cuya jurisdicción comprende tanto la isla británica, Irlanda del Norte y todos aquellos países de la *Commonwealth* que así lo acepten.³³

Desde 1983 la Cámara de los Comunes se integra por un total de 650 miembros elegidos por un periodo de cinco años mediante elección

³³ "...la Cámara de los Lores tiene una competencia muy peculiar para una cámara legislativa: actúa como tribunal supremo para la Gran Bretaña, en materia civil y criminal. Quienes llevan a cabo esta misión judicial son los llamados Lores de apelación ordinaria, designados vitaliciamente y quienes deben haber tenido un alto puesto judicial o haber practicado la carrera jurídica por 15 años, a los que se unen otros lores que hayan ocupado altos puestos judiciales, todos los cuales forman este tribunal, que es el de mayor jerarquía en Inglaterra". CARPISO, *op. cit.*, p. 41.

nes uninominales a una sola vuelta, donde incluso los ciudadanos fuera del territorio inglés pueden votar, mediante el envío de la papeleta electoral por correo certificado. La elección de los miembros de la Cámara de los Comunes es vital para el funcionamiento del sistema político inglés, porque de los resultados electorales dependerá la formación del gobierno así como la selección del jefe del mismo.

Dentro de la Cámara de los Comunes encontramos la figura del *Speaker* o, textualmente, vocero. Éste es el órgano supremo de dirección de los trabajos de la Cámara, así como su representante. Su función es netamente institucional, aunque se elige de entre los miembros de la Cámara que pertenecen a uno de los grandes partidos políticos³⁴. Esto quiere decir que en su actuación imperará la imparcialidad. Originalmente, el *Speaker* surge de la necesidad de que el rey conociera lo que sucedía en el Parlamento, correspondiendo a quien presidía la mesa directiva de la Cámara la función de vocero.

Sus dos tareas fundamentales son la defensa de los privilegios de los miembros de la Cámara así como la dirección de los debates que se presentan en la misma. Es de tomar en cuenta que el *Speaker* generalmente se abstiene de votar, en correspondencia a su calidad de miembro institucional e imparcial de los comunes. Únicamente lo hace cuando, esporádica y extrañamente, se produce un empate en la votación, es decir, el suyo es un voto de calidad.³⁵

La función legislativa incluye en primer lugar la legislación, después del correcto escrutinio, de reglas generales de conducta que son generalmente propuestas al Parlamento por el Gobierno. En Inglaterra el Legislativo, como órgano del Estado, consiste en la Reina en Parlamento, y como ya se anotó, éste se divide en dos cámaras. La reina es un miembro integral del Legislativo y su consentimiento es necesario para todas las leyes (Acts) del Parlamento. A pesar de que ella sólo

³⁴ "...se elige generalmente sin oposición, como consecuencia de un acuerdo entre los dos partidos... [además] en una elección general, no se ve generalmente combatido en su circunscripción". HAURIU, *op. cit.*, p. 379.

³⁵ Es necesario recalcar que este funcionario de la Cámara lo es en tanto que se le reconoce un alto ascendiente moral, una conducta intachable y un gran sentido de responsabilidad y patriotismo. "Hay que tener presente que, para su función de mantenedor del orden, el *Speaker*, dispone únicamente de su ascendiente personal y de la fuerza de la tradición... La sanción más grave que puede utilizar contra un diputado recalcitrante es la de "nombrarle", es decir, llamarle públicamente por su nombre, en vez de designar la jurisdicción que representa. Precisamente esta mezcla de autoridad personal y de identificación con una institución respetada permite al *Speaker* hacer reinar en los comunes un *fair play* que contribuye a la calidad del trabajo. HAURIU, *ibidem*.

actúa aconsejada por el Gabinete, su consentimiento ha sido una formalidad desde el desarrollo del principio de la responsabilidad ministerial.

3. *Leal oposición de su Majestad*

Ésta no es sino el partido o partidos que no ha alcanzado los votos populares necesarios para convertirse en mayoría en la Cámara de los Comunes. En este siglo se ha reconocido la importancia de la función de la oposición de tal forma que se le considera, de manera oficial, como un órgano del parlamento que tiene su propia regulación jurídica establecida en la *Ministers of the Crown Act*, de 1937. Desde entonces el líder de la oposición es considerado un funcionario del Estado y cobra un sueldo como tal, además de ser miembros del Consejo Privado de la reina, lo que le permite tener acceso a información privilegiada, que no utilizará con fines electorales sino en caso de errores cometidos por el gobierno. Incluso en épocas de crisis nacionales la oposición deja de actuar como tal y se solidariza con el gobierno.

Esto es esencial ya que la naturaleza propia del sistema inglés hace impensable una división de poderes radical, como la presentada en la Constitución norteamericana (puesto que el gobierno surge del parlamento, específicamente de la Cámara de los Comunes, y el jefe de aquél es el líder del partido mayoritario de ésta), es debido buscar en otro lugar el punto de equilibrio de este sistema. Así “el equilibrio que no existe entre el Gabinete y los Comunes, por ser dos fuerzas soldadas entre sí por medio del partido mayoritario, se ha transformado en un equilibrio entre la mayoría y la oposición”, la cual no es un hecho sino una institución básica del sistema.³⁶

Dentro de las funciones de la Cámara de los Comunes está la de vigilar la actuación de la administración pública británica. Con tal efecto fue instituido el llamado Comisionado Parlamentario de la Administración,³⁷ inspirado en el paradigma escandinavo del *Ombudsman*, y

³⁶ HAURIU, *op. cit.*, p. 411. El mismo autor señala que las causas principales de la situación preponderante de la oposición pueden ser, por un lado, la posibilidad real de que el gobierno de hoy sea la oposición de mañana y el gobierno en la sombra de hoy se convierta en el verdadero gobierno mañana, lo que orilla a ambas instituciones tener un trato de poder a poder; y por el otro la arraigada tolerancia innata de los ingleses, al grado de señalar que el equilibrio fundamental se da entre la acción y la crítica. *Idem*, p. 412.

³⁷ Loewenstein clasifica a las comisiones de investigación, como lo sería el Comisionado Parlamentario de la Administración, en el rubro de medios corrientes de control político de la asamblea sobre el gobierno.

cuyo objetivo es el de investigar posibles actos administrativos lesivos de los derechos ciudadanos. Este Comisionado actúa, sin embargo, a petición de un miembro de los Comunes que hubiese recibido una queja por parte de un ciudadano. Los resultados de la investigación son presentados al parlamentario que la solicitó y al denominado *Select Committee on Parliamentary Commissioner* el que emitirá una resolución final.

4. *El Gabinete*

Éste se concibe como el gobierno en estricto sentido, y está formado por el primer ministro y otros ministros, siendo éste el elemento esencial de las instituciones políticas inglesas.³⁸

Propiamente el primer ministro es designado por la reina, pero ésta no designará sino al líder del partido político que haya obtenido una mayoría parlamentaria en las elecciones, de tal forma es propiamente el pueblo inglés el que elige al jefe del gobierno. Los demás ministros son escogidos por el primer ministro,³⁹ aunque es la reina quien jurídicamente está facultada para ello. Estos ministros requieren que el Parlamento les otorgue un voto de confianza para poder iniciar su trabajo, puesto que es el Parlamento el depositario de la soberanía popular, estableciéndose entre éste y el Gobierno una relación fiduciaria, es decir, una relación basada en la confianza y la buena fe.⁴⁰

³⁸ “Desde hora muy temprana encontramos junto al rey un Consejo privado que, con el nombre de *Privy Council*, se asemeja mucho a aquél del que se rodeaba en la misma época el rey de Francia. De este Consejo privado surgió, por una larga evolución, el actual Gabinete ministerial [por la necesidad de que alguien controlara las sesiones del Consejo privado, reuniéndose para tal efecto un pequeño grupo de individuos en una habitación de menor tamaño respecto a aquella donde se reunía aquél, en un *gabinete*, de ahí el nombre]”. HAURIU, *op. cit.*, p. 392.

³⁹ “The functions and powers of the Prime Minister... a) He is the leader of the majority party, and will therefore have a hold on his party's loyalty, and command of the House of Commons... b) [He has the power] of appointment and dismissal. He makes the Cabinet when he comes to office. Traditionally he acts on his own when making appointments, though he will not be able to offend grossly some of his senior colleagues, or the more important wings of his party... c) [He is] the chairman of the Cabinet and controls its agenda and discussions. He has considerable influence over the timing of decisions, or whether any decision shall be taken. He is in the position of the arbitrator when colleagues disagree... d) The Prime Minister inevitably becomes a person of high public prestige. He is ‘the government’. Cf. MADGWICK, *op. cit.*, p. 43 ss.

⁴⁰ “El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario... Dado que deben ser miembros del parlamento, el gabinete es un comité de la asamblea; el gobierno está fusionado con el parlamento, formando parte de éste.

El primer ministro asegura por sí solo la unión entre el Gabinete y el rey, al que le rinde cuentas de las deliberaciones de aquél, a las que el monarca no asiste. Inclusive los miembros de Gabinete no pueden acceder directamente al soberano, sino que deben pedir al primer ministro que solicite audiencia, a la cual el ministro asistirá como testigo.⁴¹

Los ministros son miembros del Parlamento y tienen acceso únicamente a la cámara de la que forman parte, es decir, que un ministro que pertenezca a la de los Lores no puede presentarse a defender su política ante la de los Comunes.

La ya mencionada responsabilidad ministerial⁴² consiste en que los ministros son responsables ante el parlamento, esto quiere decir que éste revisa continuamente la labor del gobierno en conjunto y de cada ministro en particular, correspondiendo esta función preponderantemente a la oposición parlamentaria. Si de la labor de vigilancia resultara la posibilidad de que el Parlamento considere que la confianza depositada en el gabinete ha sido defraudada, éste tiene facultades para retirar su apoyo, provocando la caída del mismo.

Pero, a pesar de la unión personal entre miembros del gabinete y del parlamento, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independientes". LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 106.

⁴¹ HAURIU, *op. cit.*, p. 395.

⁴² Transcribimos a continuación los documentos fundamentales con base en los cuales se define la responsabilidad parlamentaria, tomado de MADGWICK, P. J., *Introduction to British Politics*, London, England, Hutchinson Educational LTD, 1970, p. 56: "Convention of Collective Responsibility" a) *Lord Salisbury, 1878. From Lady G. Cecil, Life of Robert, Marquis of Salisbury*, Hodder and Stoughton, I 92 I, II, pp. 219-20. For all that passes in Cabinet each member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible, and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise, while in another he was persuaded by his colleagues... It is only on the principle that absolute responsibility is undertaken by every member of the Cabinet who, after a decision is arrived at, remains a member of it, that the joint responsibility of Ministers to Parliament can be upheld, and one of the most essential principles of parliamentary responsibility established. b) *Gladstone, 1883. From J. Morley, Life of Gladstone*, Macmillan, 1903, III, p. 113. ...I should be as far as possible from asserting that under all circumstances speech must be confined within the exact limits to which action is tied down. But I think the dignity and authority, not to say the honour and integrity, of government require that the liberty of speaking beyond these limits should be exercised sparingly, reluctantly, and with much modesty and reserve. c) *Harld Wildson, 1951. H. C. Deb. vol. 487, 24 April 1951, col. 230. ...the principle [of collective responsibility] requires from each Minister a full and wholehearted acceptance of the measures decided upon by the Cabinet and of the policies underlying them.*

Los ministros son responsables colectivamente ante el Parlamento,⁴³ aunque en ocasiones excepcionales algunos ministros pueden no ser solidarios con uno de sus colegas en una cuestión considerada secundaria o demasiado particular, de tal forma que en este caso es un solo ministro el que debe defender su posición política. Puede presentarse también el caso de que el gabinete solicite como grupo la dimisión de un ministro, y en este caso se habla de responsabilidad individual.⁴⁴

En el sistema político-administrativo inglés encontramos dos distintos grupos de funcionarios: quienes dirigen y son responsables de un ministerio, y los que son titulares de una secretaría de Estado o también llamada *Office*. Generalmente el titular de la Secretaría de Estado es designado por el ministro del ramo, pudiendo ser un miembro de los Comunes. A éste corresponderá la aplicación y desarrollo administrativo, a nivel directivo, de las decisiones políticas que el gabinete tome. Generalmente se considera recomendable haber ocupado una Secretaría de Estado antes de llegar a ser ministro, ya que se entiende como un peldaño en la carrera de los políticos, además una escala de preparación.

Según Duverger, en Inglaterra se presenta una distinción fundamental entre ministerio y gabinete. Así sólo ciertos ministros forman parte del gabinete propiamente dicho, que se integra con una veintena de individuos, en tanto que el ministerio es muy numeroso, puesto que llega a comprender de 60 a 80 personas.⁴⁵

Entre las principales funciones realizadas por el Gabinete encontramos que éste traza las líneas generales de la política interior y exte-

⁴³ 'Expressed less formally this might be: 'you are free to get on with the job as you please, but if anything goes wrong I shall know backside to kick'', así entendida la responsabilidad no es sino la oportunidad de que el gobierno sea libre para poder hacer todo lo bueno que pueda, pero si algo sale mal será corrido a patadas. MADGWICK, P. J., *idem*, p. 30.

⁴⁴ "Individual ministerial responsibility is traditionally defined to mean that a Minister is responsible for his private conduct and that of his department, including the acts of the civil servants in his department". McELDOWNEY, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁵ Por Ministerio se entenderá a un grupo de personas "que unidas por lazos de solidaridad de partido son conjuntamente responsables ante el Parlamento de la política seguida en el poder por el equipo de la mayoría" y comprende a los ministros, secretarios de Estado, subsecretarios y secretarios parlamentarios. En tanto que el Gabinete no comprende sino a un pequeño número de personas, entre las que se encuentran el primer ministro, el lord Canciller, el canciller del *Exchequer*, el presidente del *Board of Trade*, el primer lord del Almirantazgo, los ministros encargados de Defensa, Educación, Trabajo, Agricultura, Sanidad, Asuntos Exteriores, Interior, Colonias, Relaciones con la Commonwealth, etcétera. *Cfr.* HAURIOU, *op. cit.*, p. 392.

rior del país, controla la administración pública, la cual se regula rígidamente a través del servicio civil de carrera, determina el otorgamiento de cargos, títulos y honores, además dispone de la iniciativa legislativa en materia financiera, además de controlar toda la política económica del Estado.

5. Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno

Precisamente, de la relación que entre estos entes se trabee resultará propiamente el sistema de gobierno.⁴⁶ La relación comienza desde el momento en que será el líder del partido que haya obtenido la mayoría en las elecciones quien se convertirá en primer ministro. Pero no se agotan ahí, ya que la estructura y funcionamiento mismo del sistema hacen indispensable la colaboración entre el Parlamento, mejor dicho la mayoría de éste, y el gobierno propiamente dicho.⁴⁷

Haremos una relación sucinta de los diferentes medios de influencia del uno sobre el otro, tomando en cuenta que la necesaria simbiosis entre mayoría y gobierno no conduce directamente a un abandono de las formas “republicanas” y “democráticas”, como pudiera ser la división de poderes.

Así pues, todo gobierno para ser investido como tal requiere que el parlamento, es decir su mayoría, pero como los actos de ésta son, propiamente actos de aquél, lo nombraremos así; decía que el gobierno para ser tal requiere que el parlamento le otorgue su confianza, es decir, que solemnemente se señale que el equipo formado por el primer ministro y los ministros, esencialmente, cuentan con el respaldo de los comunes.

Pero esta relación, que se funda en la confianza, no carece de instrumentos de interacción o de control del parlamento,⁴⁸ aquí sí se incluye

⁴⁶ “Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con una competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad”. CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 9a. ed., 1995, p. 271.

⁴⁷ “El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento. Perderá la legitimación para gobernar cuando la mayoría le niegue su apoyo o cuando nuevas elecciones cambien la estructura mayoritaria en el parlamento”. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁸ Según Loewenstein, el control del parlamento sobre el gobierno se advierte en tres grandes campos: a) el nombramiento de los detentadores del poder gubernamental; b) el control político propiamente sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales; y c) la destitución de gobierno. *Op. cit.*, pp. 259 ss.

tanto la mayoría como la minoría o la oposición, sobre el gobierno y viceversa.⁴⁹

En primer lugar el parlamento puede,⁵⁰ llegado el caso, retirar su confianza al gobierno, de tal manera que su permanencia sea intolerable.⁵¹ Esto sucede mediante la utilización de figuras jurídicas como son la moción de censura, el voto de confianza, el voto de no confianza y el voto de censura.⁵² El primero se presenta cuando la oposición considera que el gobierno ha actuado en una forma “censurable”, poco adecuada o errónea. Esta figura inicia el procedimiento de calificación o contraste de la actividad cuestionada con un parámetro; del examen que se realice se pasará a la votación, donde se decidirá si efectivamente el gobierno actuó equivocadamente; en caso afirmativo, el parlamento emitirá su voto de censura, es decir, el parlamento dirá públicamente que está inconforme con la actividad realizada por el gobierno, de lo que se derivará que ha perdido su confianza y que es menester uno nuevo. “La consecuente dimisión del gobierno conduce bien a la *disolución del parlamento* y a nuevas elecciones, o bien sencillamente a un cambio de gabinete”.⁵³

Este procedimiento realiza *a posteriori*, es decir, una vez que el hecho calificado ha sido realizado.

En tanto que el voto de confianza o de no confianza opera antes que la actuación calificada se lleve a cabo; o sea que gobierno, en una cuestión que sabe enfrentará grandes dificultades decide conocer la opinión

⁴⁹ “El punto álgido del tipo de gobierno parlamentario yace en el control político. Solamente se podrá hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deberán ser realmente utilizadas”. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 106.

⁵⁰ “El control interórgano más importante de que está dotado el parlamento frente al gobierno... es rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, y su acción equivalente, esto es, negar una autorización monetaria pedida por el gobierno”. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 261.

⁵¹ “La amenaza de destitución es el control interórgano más importante y, al mismo tiempo, el arma más eficaz de que dispone el parlamento frente al gobierno. Tomará expresión bien en forma de voto de censura, bien como su equivalente negando el voto de confianza pedido por el gabinete, o bien rechazando una medida política declarada por el gobierno de importancia vital para su continuación en el cargo”. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 264.

⁵² “El instrumento más eficaz con el que cuenta el parlamento es la posibilidad permanente de exigir responsabilidad política al gobierno... la *última ratio* del control parlamentario es el *voto de censura* acordado por la mayoría del parlamento al gobierno o la negativa a conceder el *voto de confianza* pedido por el gobierno”. LOEWENSTEIN, *ibidem*.

⁵³ LOEWENSTEIN, *ibidem*, las cursivas son nuestras.

del parlamento *antes* de realizar acto alguno; se somete el asunto a consideración del parlamento, al igual que se plantea la posible actuación del gobierno, se entabla un debate en torno a lo expuesto, esgrimiendo toda clase de argumentos, desde los meramente políticos y partidistas hasta los más acabados razonamientos jurídicos; se pasa a votación, y si la mayoría lo aprueba el gobierno está autorizado para actuar como dijo que iba a hacerlo. Esto conlleva la ventaja de que si las cosas salen mal el gobierno será menos responsable, puesto que consultó antes al parlamento.

Pero además de lo expuesto existen otros medios de control más cotidianos: la *question time*,⁵⁴ que no son sino pequeñas escaramuzas que gobierno y, principalmente, la oposición traban. Este mecanismo consiste en el planteamiento de determinada pregunta específica sobre cierta y particular actuación gubernamental o de la administración. No se cuestiona la política general del gobierno o el desarrollo normal de la administración, sino que se cuestionan minucias, pero que pueden derivar en grandes problemas para aquellos.

El parlamentario plantea la pregunta o pide que se le explique claramente la motivación o las razones que se tuvieron para realizar un acto específico.⁵⁵ Los secretarios parlamentarios, es decir, los voceros de los ministros ante el parlamento, o inclusive el propio ministro, contestan la pregunta planteada, teniendo quien la formula derecho a replicar. Generalmente estas *question time* son desahogadas al inicio de cada sesión parlamentaria.

Por lo que se refiere al control del gobierno sobre el parlamento se debe anotar la importancia de que el primero, a través de su jefe que es el primer ministro, pedir al rey que decreta la disolución del parlamento. Esto procederá si el enfrentamiento entre éste y el gobierno

⁵⁴ Éste es un procedimiento que permite a la oposición tener al gobierno en un estado constante de tensión. "Al principio de cada sesión, salvo el viernes, se reserva una hora a las *cuestiones*. En la sesión en cuyo orden del día figura la cuestión, el *Speaker* llama al miembro que la ha planteado. Éste indica el número de su cuestión, el ministro al que se dirige y se sienta de nuevo. El ministro en cuestión se levanta y responde, a veces de una manera lacónica, diciendo: "Yes, Sir" o "No, Sir". En general la respuesta es menos breve, aun siendo corta. El diputado que ha planteado la cuestión tiene la facultad de tomar la palabra de nuevo para pedir una aclaración suplementaria". HAURIU, *op. cit.*, p. 383.

⁵⁵ Este sistema de cuestiones... tiene el gran mérito de obligar de una manera constante al gobierno a disculparse o, en todo caso, a explicarse. Por lo demás, ayuda al mismo gobierno a entrar en contacto cotidiano con la opinión pública... el diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo es real, pues las cuestiones no son solamente planteadas por los miembros de la oposición". HAURIU, *ibidem*.

es total y ha sido considerado necesario recurrir al pueblo para que decida directamente quién es el órgano que está interpretando adecuadamente su voluntad.⁵⁶

Esto ha llevado a algunos especialistas a hablar de que la confianza que está depositada en el gabinete no es propiamente la del parlamento, sino la del pueblo mismo.⁵⁷

IV. EL "TWO-PARTY SYSTEM"

Es bien conocido el hecho de que Inglaterra se nos presenta como el paradigma del llamado sistema bipartidista o de dos partidos, en el cual, atendiendo al diseño del propio sistema, uno de los únicos o más importantes partidos políticos nacionales obtendrá la mayoría en la Cámara de los Comunes suficiente para formar un gobierno. Y esto es efectivamente así, aunque valiera una explicación poco más detallada de ello.

El sistema inglés de partidos ofrece uno de los paradigmas más importantes y tradicionales: el bipartidismo o sistema con dos partidos preponderantes, y en ocasiones únicos.⁵⁸

Originalmente los partidos surgen en Inglaterra como resultado de la confrontación de opiniones sobre la cuestión papal. Los *puritanos* pretenden la conservación de las costumbres de la iglesia católica, atacando al anglicanismo; además surgen como oposición a la monarquía absolutista, en tanto que los *partidarios del rey* aplauden el nacimiento del anglicanismo y están por la defensa de la prerrogativa sobre el

⁵⁶ "El derecho de disolución del parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina. Su respectivo potencial hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario". LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 107.

⁵⁷ "El gobierno parlamentario clásico de tipo inglés... terminó por poner al primer ministro en contacto directo con el cuerpo electoral, al pasar por encima de la Cámara de los Comunes, en el sentido de que, cuando el partido del cual era el *Leader* hubiese vencido en las elecciones... obtenía la seguridad de no ser puesto en dificultades por los Comunes en el curso de la legislatura, al proponer al soberano la disolución de la propia Cámara cuando estimaba que la misma no estaba en armonía con las opiniones predominantes en el cuerpo electoral, y dimitiendo sin esperar el voto de desconfianza respectivo cuando las nuevas elecciones hubiesen sido contrarias a su partido". BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 158.

⁵⁸ "Gran Bretaña es el modelo del bipartidismo, del mismo modo que lo fue del régimen parlamentario. Los dos fenómenos, por otra parte, están vinculados, ya que gracias al bipartidismo el régimen parlamentario funciona tan bien...". DUVERGER, Maurice, *Sociología política*, Barcelona, España, Ariel, 1972, 3a. ed., p. 360.

parlamento. Estos grupos se van identificando paulatinamente como *whigs* y *tories*.⁵⁹

Es necesario entender que los partidos ingleses se estructuran, organizan y funcionan con la finalidad preponderante de tomar el poder, de formar un gobierno.⁶⁰ Ello será el eje central que guiará toda actuación de los partidos. Sin embargo, es imposible comprender el sistema de partidos si no se conoce el sistema electoral inglés, puesto que será éste el que influirá radicalmente en la conformación del sistema bipartidista.

El sistema electoral inglés es sencillo por práctico.⁶¹ El país está dividido en circunscripciones electorales cuya existencia está determinada por la relación entre población y extensión territorial. Esta división es revisada cada diez años aproximadamente tomando como referencia el censo poblacional. A cada circunscripción corresponde un asiento en la Cámara de los Comunes, de tal forma que si sabemos que actualmente el número de diputados es de 650, es posible decir que existen 650 circunscripciones electorales.⁶²

Dentro de ésta se presentan tantos candidatos como partidos existan, de tal forma que los candidatos compiten dentro de un marco de legalidad y certeza jurídica. La elección la gana el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos posibles, independientemente de los votos recibidos por los otros candidatos; es normal observar casos

⁵⁹ "En un principio la división de la opinión inglesa en partidos no está unida a una idea de clase, pues en cada partido se encuentran representantes de diversas capas de la población... Sólo con la aparición del Partido Laborista se puede hablar de clases, y esto con ciertas reservas". HAURIOU, *op. cit.*, p. 370.

⁶⁰ "The United Kingdom is described as having representative and responsible government within a parliamentary democracy. *The nature of that democracy depends on the electoral system*", McELDOWNEY, *op. cit.*, p. 151.

⁶¹ Sucesivas e importantes reformas han sido realizadas al sistema jurídico inglés para permitir la ampliación del espectro de electores, facilitando su participación y tratando de convertir sus votos en lugares en el parlamento. Entre estas medidas encontramos la reducción de la edad para votar, de 21 a 18 años, a través de la *Representation of People Act 1969*. En ese mismo ordenamiento legislativo se dispuso que los marinos mercantes pueden registrarse, para fines electorales, en el lugar donde residan habitualmente así como en los albergues a los que arriban. En 1985 se introduce el voto de los ciudadanos de Inglaterra fuera de ella: "Any british citizen resident overseas, provided their residence within the United Kingdom was within the preceding five years, is entitled to vote. The Representation of the People. Act 1993 makes additional arrangements for members of the forces and service personnel to facilitate their voting rights". McELDOWNEY, *op. cit.*, p. 152.

⁶² Cfr. AGUIRRE, Pedro; BEGNÉ, Alberto y WOLDENBERG, José, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993, pp. 383 ss.

en los cuales el ganador lo es por un margen mínimo, de tal forma que los candidatos que le siguen sumando los votos que obtuvieron pueden llegar a doblar la cantidad de votos del ganador. Se ha tachado de injusto este sistema porque no permite la representación de aquellos electores que votaron por otros candidatos diferentes al ganador, y que en conjunto son la mayoría de los electores.

Esto significa que no existe una correlación adecuada entre los votos recibidos por un partido político a través de los triunfos de sus candidatos, y los asientos en la Cámara que obtiene. De igual manera el o los partidos minoritarios no ven completamente satisfechas sus demandas de representar correctamente a los individuos que votaron por ellos, puesto que en ocasiones (cuando la votación en un distrito es muy cerrada), los votos emitidos en favor de los partidos que no ganan, simplemente se pierden.

Este sistema ha sido criticado, especialmente por los analistas ingleses y por los militantes y simpatizantes de partidos políticos regionales o pequeños que no pueden aspirar a alcanzar una presencia parlamentaria más significativa, a pesar de conseguir una cantidad de votos muy considerable.⁶³

Esto influye necesariamente para que el sistema de partido se conforme con dos grandes organizaciones que trabajan esencialmente para alcanzar la mayoría en el parlamento que les convierta en gobierno; estos grandes partidos (el conservador y el laboral) realizan acciones de participación política concreta especialmente en tiempo de elecciones, dedicando la mayor parte del tiempo restante a la preparación de éste; se fundamentan en una organización local muy importante, funcionando la directiva nacional más como coordinadora de los comités distritales y como órgano de decisión en el parlamento.

Ahora bien, como se habla de puntos oscuros del sistema bipartidista, se mencionan también sus aciertos, entre los cuales destaca la conformación inevitable de gobierno de mayoría que generalmente se traduce en gobiernos estables.

V. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Como se entiende el control de la constitucionalidad, propiamente no existe en Inglaterra, puesto que el sistema mismo lo impide. Y esto es así porque, como se ha observado, allá no se tiene una ley que se considere suprema y que establezca un conjunto de principios funda-

⁶³ Cfr. HAURIOU, *op. cit.*, pp. 370 ss.

mentales inmodificables, o bien que requiere una mayoría especial para ser transformada.⁶⁴ Desde el punto de vista kelseniano, se debe recordar que esto implica la falta de un texto jurídico-político que sirva de base a todo el entramado estructural y funcional del Estado, que establezca un procedimiento riguroso para la creación y modificación de las leyes distinto al que se determina para la modificación de lo que se denomina comúnmente constitución.⁶⁵

Definamos al control de la constitucionalidad como un sistema de garantías sustantivas y procesales que evitan la violación del ordenamiento fundamental de un Estado.⁶⁶ Este sistema puede ser clasificado de diversas formas: atendiendo al órgano ante el cual se hacen valer las garantías procesales, el sistema puede ser jurisdiccional (en caso de que sea un tribunal de derecho el que resuelva las controversias) o político (si es un órgano de naturaleza política el que lo hace).⁶⁷ En la actualidad es el primer sistema el que mejores resultados reporta, siendo inclusive recomendable confiar la función del control de la constitucionalidad a un órgano de la judicatura distinto a cualquiera de los

⁶⁴ "Unlike countries where is a written constitution and the term 'unconstitutional' carries with it a legal meaning which may imply enforcement or consideration by some higher authority or by the courts, British lawyers do not strictly speaking define 'unconstitutional' in the legal sense. The term 'unconstitutional' frequently appears in common usage and may, in a parliamentary sense, imply the breach of a convention, parliamentary process, or failure to comply with the etiquette of the House of Commons. 'Unconstitutional' may be contrasted with the term 'illegal' which lawyers may use to denote a judgment by a court on the lawfulness of a particular activity". McELDOWNNEY, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1993.

⁶⁶ Fix Zamudio habla de la defensa de la Constitución, diciendo que "está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales...". Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Centro de Estudios Constitucionales, México-Centroamérica, IIJ-UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994, p. 16.

⁶⁷ Cf. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, 25a. ed., pp. 492 ss. En el primer caso se "confiere la tarea de velar por la Constitución al órgano judicial, el cual tiene generalmente, aparte de su misión ordinaria de decidir el derecho en una contienda entre parte, el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema", mientras que en el segundo caso "se confía la guarda de la Constitución a un órgano político, que puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes o bien, que puede ser creado especialmente para que sirva de protector a la Constitución".

existentes, siendo un tribunal especializado, un tribunal o corte constitucional.⁶⁸

Como se puede inferir de lo anotado, un conflicto entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo del Estado inglés es impensable, puesto que la simbiosis entre ambos es total y declarada. Al final, quien puede decidir sobre la adecuación de la ley a las normas y convenciones fundamentales del Estado es el parlamento, recuérdese lo que se dijo sobre la soberanía de éste.

Claro que los jueces ingleses son los grandes garantes de la legalidad, pero únicamente de eso, de la *legalidad*, que no es lo mismo que constitucional. La función primordial de toda autoridad inglesa es la observancia irrestricta de lo que denominan *due process of law*, es decir, la obligatoria adecuación de los actos de autoridad a lo que la ley determina, no siéndole permitido ir más allá en el ejercicio de sus funciones del límite que la *ley* señala.

⁶⁸ Fix Zamudio se refiere a los modelos de lo que denomina justicia constitucional, el americano y el austríaco; los principales elementos del primero serían que el control lo ejerce el órgano judicial de manera "difusa", es decir, que todos los jueces, sin distinción de jerarquía, ejercen este control, siempre que la cuestión sea planteada por quien se sienta agraviado por la violación constitucional en una controversia concreta, teniendo la sentencia que se emita al respecto efecto de declarar la inconstitucionalidad del acto, que se traduce en su desaplicación al caso concreto. En tanto que las notas principales del modelo austríaco serían que concentra la función de control en un órgano especializado en decidir estas cuestiones que deben ser planteadas como principales en un procedimiento especial por los órganos del Estado, principalmente, y cuyos efectos de la sentencia serán *erga homines*, declarándose la ineficacia de la ley o el acto combatido. FIX ZAMUDIO, *Justicia constitucional, ombudsman y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 66 ss.