



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

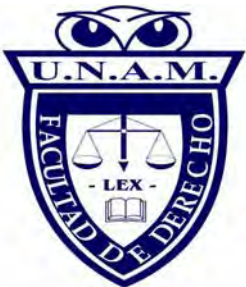
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**TESIS: "REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO PARLAMENTARIO
COMO UNA CIENCIA JURÍDICA AUTÓNOMA"**

TESISTA: CANTORAL HERRERA EDUARDO

ASESOR: DR. ARMANDO GUADALUPE SOTO FLORES



CIUDAD UNIVERSITARIA 2009



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 marzo de 2009.

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 **CANTORAL HERRERA EDUARDO** con número de cuenta 095001782 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO PARLAMENTARIO COMO UNA CIENCIA JURÍDICA AUTÓNOMA**" realizada con la asesoría del profesor **Dr. Armando Guadalupe Soto Flores**.

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

CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*mpm.

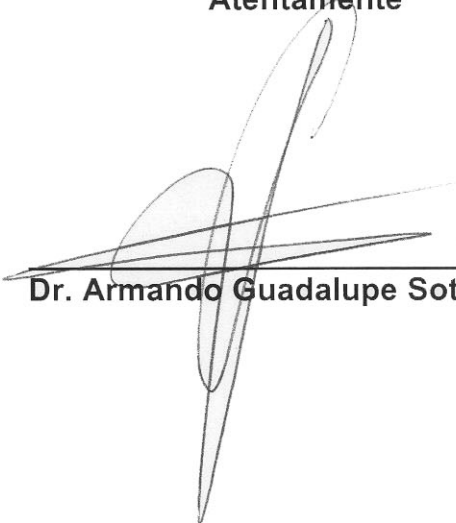
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M
PRESENTE

Estimado maestro:

Por este conducto me permito comunicarle respetuosamente a Usted, que en mi concepto, el trabajo de tesis elaborado por el alumno Eduardo Cantoral Herrera, con número de cuenta 9500178-2, titulado **“REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO PARLAMENTARIO COMO UNA CIENCIA JURÍDICA AUTÓNOMA”**, ha quedado concluido, cumpliendo así con los requisitos que establecen las legislaciones académicas y universitarias para este tipo de labores.

Agradezco de antemano la atención que se sirva dar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



Dr. Armando Guadalupe Soto Flores

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, luz que me guía, por permitirme vivir este momento tan importante y decisivo en mi vida para poder continuar nuevas etapas. Por la tranquilidad que me das y la seguridad de saberte presente en mi vida a cada paso que doy. En ti y por ti estoy, gracias por tu inmensa sabiduría que llega siempre, incluso de donde menos lo esperamos.

A mis padres, Lucy y Eduardo, por darme los instrumentos para poder desarrollarme y seguir adelante, por su cariño, apoyo, enseñanza y confianza. Las palabras no pueden expresar mis sentimientos por tenerlos como padres y por agradecerles la calidad de vida que me han dado, les dedico este trabajo de tesis y les manifiesto mi eterna gratitud, los amo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater, por permitirme forjarme un criterio propio siempre con racionalidad y dignidad. Y por el infinito orgullo que representa para mí ser universitario egresado de la máxima casa de estudios de América Latina.

A la Facultad de Derecho, porque me formé en sus aulas con la mejor calidad académica, pues en ella se encuentran los grandes autores y profesionales de reconocimiento indiscutible en nuestra materia impartiendo cátedra y transmitiéndonos su experiencia. Es un orgullo que este trabajo de tesis sea evaluado por algunos de ellos.

A mi asesor, Dr. Armando Guadalupe Soto Flores, por toda su ayuda en la realización de la presente tesis. Gracias por su confianza y por permitirme aprender compartiendo sus conocimientos y su gran experiencia como profesional del Derecho y, de igual manera, como catedrático. Esos aspectos de la vida son invaluable.

REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO PARLAMENTARIO COMO UNA CIENCIA JURÍDICA AUTÓNOMA

INTRODUCCIÓN I

CAPÍTULO I

Conceptos básicos del Derecho Parlamentario

1.1	El Derecho Parlamentario	1
1.2	La Ciencia Jurídica	4
1.3	Derecho Público y su relación con el Derecho Parlamentario	5
1.4	Derecho Constitucional y su relación con el Derecho Parlamentario	7
1.5	Técnica legislativa	8
1.6	Distinción entre Técnica legislativa y Derecho Parlamentario	9
1.7	Análisis del derecho Parlamentario Actual	11

CAPÍTULO II

Orígenes del Parlamento: Antecedentes del Derecho Parlamentario

2.1	El Parlamento	13
2.2	El Parlamento en la Época Antigua	14
2.3	Los Romanos	14
2.4	El Parlamento en la Época Medieval	19
2.5	Derecho Parlamentario Mexicano	22
2.5.1	Constitución de Cádiz	24
2.5.2	Constitución de Apatzingán	28
2.5.3	Plan de Iguala	33
2.5.4	Tratado de Córdoba	35
2.5.5	El Congreso Constituyente de 1822-1823	36
2.5.6	El Congreso Constituyente de 1823-1824	36
2.5.7	Acta Constitutiva de la Federación	37
2.5.7.1	Aprobación del Federalismo	37
2.5.7.2	Aprobación del Órgano Legislativo Bicameral	38
2.5.8	Constitución de 1824	39
2.5.9	Constitución centralista de 1836	42
2.5.10	Constitución de 1857	45
2.5.11	Constitución de 1917	49

CAPÍTULO III

El Derecho Parlamentario como una Ciencia Jurídica Autónoma

3.1	Marco de referencia	65
3.2	Objeto del Derecho Parlamentario	65
3.3	Método de estudio del Derecho Parlamentario	67
3.4	El Parlamento en México	69
3.5	Fuentes del Derecho Parlamentario	70

3.5.1	La Constitución Política	70
3.5.2	Ley Orgánica del Congreso General	71
3.5.3	Reglamento del Congreso General	72
3.5.4	Acuerdos de los Grupos Parlamentarios	73
3.5.5	Estatutos de los Partidos Políticos	73
3.5.6	Costumbre parlamentaria, usos y prácticas	74
3.5.7	Jurisprudencia	75
3.5.8	Doctrina	75
3.6	Congreso General o Congreso de la Unión	76
3.7	Cámara de Diputados	76
3.8	Cámara de Senadores	77
3.9	Las prerrogativas parlamentarias	78
3.10	El Procedimiento Legislativo	78
3.11	Importancia de las funciones del Parlamento	81
3.12	Una nueva visión en el Sistema Político Mexicano	82
3.13	Autonomía jurídica del Derecho Parlamentario	86

CAPÍTULO IV

Derecho Comparado: El Parlamento a nivel internacional

4.1	El Parlamento Español	89
4.1.1	Las Cortes Generales	90
4.1.1.1	Función legislativa	92
4.1.1.2	Función de control	94
4.2	El Parlamento Inglés	95
4.2.1	Ausencia de un documento constitucional básico	96
4.2.2	Documentos jurídicos que fundamentan al Parlamento Británico	97
4.3	El Parlamento Francés	97
4.3.1	Asamblea Nacional	98
4.3.2	Senado	99
4.4	El Parlamento en Estados Unidos de América	100
4.4.1	Régimen de Estados Unidos de América	101
4.4.2	Integración del Parlamento	102
4.5	El Parlamento Alemán	103
4.5.1	El Bundesrat	103
4.5.2	El Bundestag	104
4.6	El Parlamento Argentino	105
4.6.1	Cámara de Diputados	107
4.6.2	Cámara de Senadores	107

CONCLUSIONES	109
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	114
-----------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del presente trabajo de tesis sobre algunas reflexiones para considerar al Derecho Parlamentario como una ciencia jurídica autónoma, expresaremos la importancia que hoy en día, tiene esta disciplina debido a su contenido y objeto de estudio, que es en esencia, lo concerniente al parlamento, su estructura, organización, funciones y sus relaciones con diversas materias y actores sociales que se reflejan en la vida nacional, que no sólo se circunscriben a aspectos internos, sino que son de vital importancia y trascendencia en nuestro país.

El objeto de este texto es demostrar la autonomía del Derecho Parlamentario como ciencia jurídica, debido a que existe poca información referente al estudio del mismo y, aún menos, de su ubicación como rama del Derecho Público, por lo cual es sumamente importante y necesario darle a la materia parlamentaria el espacio que merece, empezando por lo doctrinal a fin de lograr su trascendencia a la práctica, es decir, comenzando por darle más crédito en instituciones académicas de reconocimiento internacional como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México para que, a partir de esto, se lleve a la realidad nacional, el estudio y reconocimiento de la autonomía jurídica del Derecho Parlamentario.

La información de esta rama jurídica es escasa en México y esto no corresponde a la exigencia de la población que pide ser informada acerca de la situación parlamentaria, su estructura, organización, funcionamiento y regulación en virtud de que éste constituye el órgano en el cual se deposita la voluntad soberana del pueblo, a través de la elección de sus representantes. Lo anterior no sólo es importante porque se estipula en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Carta Magna, sino porque en realidad, se trata de elegir el camino del país cada determinado tiempo y además regular de manera adecuada todo lo que rodea a esta estructura bicamaral que dirige y plasma las

bases de los aspectos fundamentales de la Nación, tales como el económico, educativo, de seguridad pública, sociocultural, ambiental, etc.

El Derecho Parlamentario alude a una de las tres funciones sustantivas y primordiales del Estado, la legislativa. Como expresamos en el párrafo anterior, la información sobre la materia es poca y los textos de diversos autores que comienzan a otorgarle la atención necesaria para lograr una nueva perspectiva de este derecho como una ciencia jurídica autónoma, son relativamente recientes. Se ha plasmado en dichos textos y ensayos la teoría del Derecho Parlamentario que da los fundamentos y explicaciones para comprender la multiplicidad de la materia en comento.

Los autores clásicos de derecho mexicano no contemplan el Derecho Parlamentario dentro de sus clasificaciones tradicionales del Derecho Público, pero en forma lógica, si atendemos a que el poder público se divide en tres funciones para su ejercicio, tres ramas deben estar a la par del Derecho Constitucional dentro del Derecho Público.

Haremos notar que las funciones del poder legislativo exigen desde siempre una regulación jurídica adecuada que esté estructurada técnicamente y conformada de manera tal, que en amplitud se contemplen los distintos factores que propicien la eficacia y la eficiencia del sistema bicameral y con ello, por consecuencia, el bienestar de la población por medio de las decisiones de sus dirigentes, quienes además deben regirse conforme a reglas previamente establecidas en los compendios de normas jurídicas que enmarcan legalmente al ámbito legislativo para que el actuar de los mismos sea óptimo con relación a las circunstancias y exigencias del país.

Podemos encontrar un fundamento de la autonomía jurídica del Derecho Parlamentario si lo relacionamos con el criterio de justicia institucional, o sea, atendiendo a responderlo, argumentando que no se puede aspirar a otra justicia

cuando en el poder público no existe tal. Dicha justicia institucional, consiste en regular correctamente los derechos y obligaciones de las instituciones estatales y lograr el bien común de los integrantes de la sociedad. Esto permite observar que una clasificación más idónea es ubicar al Derecho Parlamentario a la par del Constitucional, lo que sería la respuesta a la regulación de las funciones del poder público, es decir, al Derecho Administrativo, Judicial y, por ende, al Parlamentario.

Es por lo anterior que se propondrán algunas reflexiones que responden a criterios que muestran la viabilidad de otorgarle autonomía jurídica a este derecho, para que incluso en un futuro a corto plazo, se incluya dentro del plan de estudios de la Carrera de Derecho de diversas universidades como una asignatura de tronco común y no como una optativa más a elegir, con un temario que pueda crear conciencia en el alumnado y el resultado de esto sería una educación sobre el tema, que permita desentrañar su importancia a nivel nacional y que muestre el valor de incursionar en la toma de decisiones y ejercer ese derecho que tenemos como mexicanos al designar a nuestros representantes en el Congreso de la Unión. .

Conoceremos la organización y funcionamiento de otros parlamentos a nivel mundial para manifestar la gran importancia de las estructuras parlamentarias en países desarrollados para, incluso, dejar de lado la visión de pensar en el parlamento como una estructura totalmente politizada, deslindada y desinteresada del resto de la población, para tener una noción más clara de lo que podemos hacer si deseamos cambiar esa postura, con pleno entendimiento de que estamos formando parte del futuro y podemos lograr que esa idea pueda modificarse en la gente. Al comprender mediante el estudio del Derecho Parlamentario Comparado diversos factores relacionados con los parlamentos o congresos, podremos notar que es imperante voltear las miradas a esta disciplina del derecho relativamente nueva, para darle a la institución del parlamento el lugar que requiere y, a su vez, quienes lo conforman se comprometan a actuar conforme lo necesite la sociedad y no atendiendo únicamente a intereses personales.

CAPÍTULO I

Conceptos básicos del Derecho Parlamentario

1.1 Derecho Parlamentario

El estudio del Derecho Parlamentario ha sido objeto de interés en los últimos años, por lo cual tiene relativamente poco tiempo que la materia parlamentaria ha reflejado dicho interés en el desarrollo de sus instituciones y su teoría en numerosos países. Esta materia es analizada con el propósito de integrarla como una nueva disciplina jurídica que reactive el desarrollo de los parlamentos y así, contrarrestar el lento avance y la indiferencia con que se les vio durante mucho tiempo, sobre todo en la primera mitad del siglo XX, cuando los acontecimientos derivados de los conflictos bélicos de Europa pusieron al parlamento en un predicamento al reducirlo a ocupar un lugar secundario y sombrío entre las instituciones políticas de diversos Estados a nivel mundial.

Dicho estudio se basaba sobre la idea de considerar al parlamento como una institución que tiene como fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país, reduciendo su contenido al definirlo como el conjunto de normas que a sí mismo se da este órgano para regular su propia actividad, conformando una serie de reglas consideradas *interna corporis*, con lo que se destacaba solamente su aspecto adjetivo y procesal.

Fernando Santaolalla considera al Derecho Parlamentario como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación de un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.¹

1. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Espasa Calpe. Madrid, España, 1990. P. 30.

Para el autor, el Derecho Parlamentario sólo puede darse dentro de un régimen político basado en las ideas del Estado de derecho, en la garantía efectiva y en el reconocimiento del sufragio universal y de la libre y plural concurrencia como medios para la integración de los órganos de gobierno.

Quiroga Lavie expresó que “lo propio del Derecho Parlamentario es el conjunto de reglas dirigidas al desenvolvimiento del propio parlamentario, con la finalidad de potenciar el cumplimiento de sus objetivos y de sus potestades públicas”.² Al considerar esta noción de Lavie y continuando con un estudio hacia un significado más completo se expresó que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas positivas constitucionales y subconstitucionales (leyes, decretos, reglamentos) que regulan las facultades y competencias del Poder Legislativo y sus órganos, y específicamente el proceso de producción legislativo.

Una definición más completa lo concibe como “la rama autónoma del derecho público que abarca las normas jurídicas reguladoras de la organización y funcionamiento de las asambleas representativas deliberantes y legislativas, además de regir sus relaciones institucionales con otros órganos estatales y con los particulares, siempre en un ámbito político que caracterice la presencia un Estado de derecho”.³

Minor Franco escribió para el Coloquio Política y Proceso Legislativo, promovido por el Senado de la República y la U.N.A.M. que, el Derecho Parlamentario es el derecho regulador del procedimiento legislativo, es decir, el derecho que previene las formalidades a seguir por quien tiene el derecho de hacer las leyes. Aunque así se concibe como un derecho adjetivo, los propios textos constitucionales dan albergue a instituciones de apoyo a los trabajadores legislativos, proporcionando naturaleza sustantiva a ese derecho.

2. Quiroga Lavie, Humberto. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Porrúa. México, 1987. P. 2.

3. Pérez López, Miguel. La necesidad de un Derecho Parlamentario Mexicano. Revista Alegatos No. 27. Mayo-Agosto. México, Distrito Federal. 1994 P. 197.

En otras palabras, el Derecho Parlamentario no se agota con la idea del procedimiento legislativo, sino que las instituciones como la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las propias comisiones dictaminadoras y el Instituto de Investigaciones Legislativas, auxilian y facilitan el trabajo de los legisladores, dándole también esa naturaleza sustantiva ya mencionada.⁴

La amplitud que debe tener el Derecho Parlamentario nos conduce a observar tres aspectos constitutivos derivados de la llamada teoría tridimensional del derecho a que se refieren varios autores, quienes consideran que existen tres dimensiones en el derecho que hay que tener en cuenta para explicarnos su profundo contenido, las cuales son normativas, sociológicas y axiológicas que comprenden las relaciones entre la debida regulación de la conducta, el actuar de las diversas instituciones, la comprensión de los diversos problemas de la sociedad y las interacciones entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento, así como los valores y principios que deben regir la conducta de toda nación.

En su estudio acerca de la dimensionalidad del derecho y sobre el concepto del Derecho Parlamentario, el maestro León Martínez-Elipe nos hace ver acertadamente que “la interconexión entre las tres dimensiones de lo –político jurídico- adquiere especial relieve dentro del derecho público por que este tiene como misión la organización normativa e institucional del poder, la estructura funcional de la administración de las cosas comunes y el establecimiento de formas procesales garantes de los derechos del hombre”.⁵ De acuerdo con Fernando Lasalle, la armonización de estos tres elementos constituye pues, la base sobre la cual tiene que levantarse una nueva rama jurídica como es la del Derecho Parlamentario, que al adquirir su propia autonomía irá asentando las condiciones para su desarrollo y enriquecimiento temático.

4. Senado de la República. UNAM. Política y Proceso Legislativo. Porrúa. México, 1985. Pp. 24-26.

5. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Revista del Senado de la República. Vol. 6. No 18. Enero-Marzo. México, Distrito Federal. 2000. P. 45.

A partir del conocimiento de las funciones mencionadas y de las dimensiones normativa, sociológica y axiológica que caracterizan a la materia parlamentaria, Berlín Valenzuela propone como un concepto de mayores alcances el siguiente: “Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.”⁶

1.2 La Ciencia Jurídica

Cuando aludimos a la ciencia jurídica va implícito que el conocimiento que se dirige a lo específicamente jurídico tiene la dimensión del saber que, metódicamente logrado, alcanza sólido fundamento y, por ende, validez objetiva. La filosofía de la ciencia jurídica, nos da cuenta del saber y fundamento de su objetividad a través de una vía metódica adecuada, superando con ello contradicciones, incompatibilidades y discordancias, haciendo consciente la necesidad de un planteamiento teórico general, que cobrará particulares determinaciones según el estado de la ciencia, abierta siempre a las perspectivas de una creciente y progresiva perfección.⁷

La ciencia es perfectible, está abierta a modificación constante y por ello, no puede cerrarse a las nuevas posibilidades que abren la perspectiva de su enriquecimiento paulatino, porque cuanto más conocemos, más grande es la superficie de lo desconocido. La insuficiencia de la teoría frente a la afluencia de nuevas instancias empíricas son lo que motiva el desarrollo y crecimiento de toda ciencia.

6. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. P. 47.

7. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo 2. Editorial Bibliográfica Argentina. 1990. P. 1004.

Las reflexiones planteadas para contribuir a los conocimientos de la ciencia jurídica, deben ir de acuerdo al avance de la sociedad y responder a las exigencias de quienes están inmersos en el núcleo social, que se regulará mediante normas que armonizan la conducta de sus integrantes. El retraso de la ciencia jurídica es evidente en relación con las exigencias de los fenómenos sociales en nuestro país, que se manifiesta sin que exista una adecuada regulación de los diferentes aspectos que abarca la actividad de los actores sociales.

La disparidad entre los hechos y lo regulado por la norma es notable, ya que cuando en materia jurídica se ha logrado algún avance en la comprensión de ciertos hechos o situaciones, éstos han desaparecido o se han transformado, quedando rebasada la ciencia jurídica al manifestarse tardíamente, debido a las deficiencias del material legislativo existente, es por ello que debe reconocerse la importancia del estudio sobre lo relacionado con el Derecho Parlamentario, como una ciencia jurídica autónoma en vías de desenvolvimiento y, como toda ciencia, perfectible y evolutiva según las necesidades y exigencias sociales.

1.3 Derecho Público y su relación con el Derecho Parlamentario.

Anteriormente la clasificación del derecho atiende para su elaboración, principalmente al ámbito de su aplicación, es decir, a las materias específicas a las cuales se refiere y a la intervención del gobierno en su control. Actualmente se entiende al Derecho Público como aquél que se ocupa de las cosas que conciernen a la ciudad (*civitas*) y Derecho Privado, el que atañe exclusivamente al interés de los particulares. Los criterios que se han aplicado para elaborar un concepto de Derecho Público son variados, pero generalmente se observan tres aspectos fundamentales que lo delimitan: organización del Estado, actividad del Estado y relaciones de los particulares con los tribunales de justicia cuando, por razón de sus conflictos jurídicos, los primeros acuden a esos tribunales.

En afán de acotar la definición, podemos eliminar el último lineamiento planteado, ya que el Derecho Parlamentario no puede formar parte de él, puesto que no se ocupa de las relaciones entre los particulares y los tribunales de justicia. Sin embargo, se puede encuadrar a las normas parlamentarias en los dos primeros planteamientos por ser las encargadas de regular una de las partes del gobierno de un Estado denominada Poder Legislativo.⁸

Hoy en día casi todos los países han optado por la instauración de regímenes democráticos, llámense presidencial, parlamentario o una mezcla de ambos, motivados en el principio de la división de poderes. En cada una de las formas mencionadas se encuentra un órgano de representación popular con facultades para legislar y deliberar sobre los asuntos de más interés para una nación, así, el Derecho Público, al encargarse de normar la organización del Estado, cuenta con diversas ramas como el Derecho Parlamentario que, en un sentido amplio, no se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan en su seno, sino además las que se establecen con los otros poderes y con los diversos agrupamientos de la sociedad civil y rige también las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que ellos cumplen para la orientación del gobierno, su participación en los procesos electorales y su intervención en los procesos de integración de los órganos del Estado, así como otros acontecimientos de la vida pública que no pueden ignorarse al realizar la labor legislativa por parte de quienes integran el parlamento o congreso.

Al Derecho Público, se le ha asignado la creación y organización de los poderes públicos de una nación, a los cuales dota de competencia. El jurista mexicano Eduardo García Máynez lo define como “el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”.⁹

8. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. 3ª ed. México, 1995. P. 43.

9. García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 42ª ed. Porrúa. México, 1991. P. 137.

Al hacer referencia al Derecho Público, una de las partes integrantes del gobierno de un Estado, es el Poder Legislativo y en nuestra Constitución Política se dedica una parte a la organización y funcionamiento del órgano legislativo, la integración de las Cámaras, los requisitos para ser miembro de alguna de ellas, el procedimiento legislativo, las facultades que les corresponden como órganos de representación popular, su funcionamiento en comisiones; las atribuciones exclusivas de cada Cámara, etc. Con lo anterior podemos notar una relación estrecha entre ambas disciplinas para la coadyuvancia de sus fines comunes.

1.4 Derecho Constitucional y su relación con el Derecho Parlamentario

El análisis y estudio de una Constitución comprende el de todas sus disposiciones, agrupándolas sistematizadamente en diversas instituciones o materias que se establecen o regulan y es por ello que la comprensión didáctica del Derecho Constitucional debe abarcar todas esas instituciones o materias que en la Constitución se encuentran previstas y reguladas de modo fundamental, ponderándolas únicamente como contenido de las disposiciones constitucionales respectivas y, si dichas instituciones o materias son objeto de una variada legislación ordinaria que pormenoriza normativamente las reglas consignadas en la Constitución, el estudio de las mismas, fuera de su conformación preceptiva constitucional corresponderá a las disciplinas jurídicas específicas que les den un marco legal completo y acorde con sus funciones y actividades.

Conforme a lo anteriormente expuesto es que podemos entender el estudio del Derecho Parlamentario, que pasa a ser una disciplina cuya especificidad, le permite establecer sus normas fundamentales y regular lo relacionado con el parlamento, ponderando la importancia que este tiene como órgano representante del Poder Legislativo del Estado. Corresponde, por tanto, al Derecho Parlamentario el análisis de esas disposiciones fundamentales, desarrolladas dentro de las dimensiones normativas, sociológicas y axiológicas que se le han señalado anteriormente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo se mencionan las reglas básicas y fundamentales, pero el parlamento requiere necesariamente una legislación que le permita su desarrollo y lo precise como institución, que descienda a los detalles y que se ocupe de toda la parte organizativa y procesal que no se encuentre reglamentada en la norma de mayor jerarquía. Por ello, en el Derecho Parlamentario al igual que en otras ramas del Derecho Público como el Administrativo y el Procesal, puede pensarse que existe una frontera imprecisa entre el tronco que está constituido por el estudio de la Constitución y las ramas que de él se desprenden, pero no hay que confundirse en ello y entender y delimitar los campos de estudio de cada disciplina jurídica.

Mientras las ramas del Derecho Administrativo y del Judicial han sido objeto de numerosos estudios y de abundante doctrina como disciplinas jurídicas autónomas, al menos en México, el Derecho Parlamentario ha sido poco estudiado y no ha dado lugar a la elaboración de doctrina suficiente, sino en su área propiamente constitucional. Tan sólo hace unas décadas, en nuestro país había una confusión en el mundo académico que se había ocupado del Derecho Parlamentario sólo como una parte del Derecho Constitucional pero, en nuestros días y por el interés puesto en la figura del parlamento, el Derecho Parlamentario estudia precisamente no sólo lo establecido en nuestra Carta Magna, sino que da su propia regulación, reciente y relativamente “nueva” a comparación de otras disciplinas, necesaria y evidentemente perfectible en aras de su desarrollo y evolución, pero además otorga las bases para considerar como una ciencia jurídica autónoma a la materia parlamentaria.

1.5 Técnica Legislativa

Técnica es un conjunto de reglas para hacer bien una cosa. Equivale o corresponde éste al nombre derivado del sustantivo griego “teekjnee”, o a la palabra “ars” en lengua latina y que llegó al idioma español con ambos orígenes. En español contamos con el término *técnica* que se usa para indicar los

conocimientos encaminados a una obra, y con el vocablo *arte*, que reservamos para cuando a dicha obra le corresponde el adjetivo bello o encarna un valor estético. Por lo anterior podemos decir, que técnica legislativa es el conjunto de reglas para hacer bien una ley; sin embargo, bien vistas las cosas, una ley no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal sino hasta que los mecanismos constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor, en tanto esto no suceda, estaremos apenas ante un proyecto o anteproyecto.¹⁰

La técnica legislativa tiene que ver con la elaboración material de la ley, con su redacción, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados y su clasificación en títulos y capítulos, la técnica legislativa pertenece al mundo del ser, corresponde a la redacción y elaboración de la ley, por esto, hay que destacar la importancia de la técnica legislativa, cuya falta en la actividad legislativa puede dar lugar a la aprobación formal de leyes mal redactadas, imprecisas, oscuras y contradictorias, difíciles de consultar, de interpretar y, por tanto, de aplicar. Con ello se contravienen los fines esenciales de la legislación, que son los de proporcionar a los destinatarios de las leyes, guías o indicativos de conducta precisos y claros, que les den certeza sobre lo que pueden y deben hacer y sobre las consecuencias de la transgresión, así como las sanciones a las conductas no permitidas o prohibidas jurídicamente.

1.6 Distinción entre Técnica Legislativa y Derecho Parlamentario

De acuerdo a los argumentos dados al principio de este trabajo sobre la conceptualización actual del Derecho Parlamentario, es conveniente delimitar a esta rama del derecho de la llamada técnica legislativa. Ambas figuras tienen un punto de contacto, el propósito de la técnica legislativa es la pericia para una adecuada, correcta e impecable elaboración y redacción de las leyes que regulan al actuar de los ciudadanos a fin de brindar armonía social.

10. Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. Ed. Oxford. México, 1999. P. 10.

El Derecho Parlamentario, por su parte, es el conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y tiene entre sus funciones diversas, una fundamental que es la elaboración de las leyes, la producción legislativa. Por esto, Derecho Parlamentario y técnica legislativa comparten un mismo objeto o finalidad, que es la ley, y se podría decir que coinciden en su objeto material. Las reglas del Derecho Parlamentario tienen por objeto señalar los procedimientos de carácter formal para que un proyecto de ley, bueno o malo desde el punto de vista de la técnica, llegue a tener la fuerza vinculatoria que lo convierte en una norma jurídica en vigor; el Derecho Parlamentario pertenece al mundo del deber ser.

En el proceso legislativo, hay varios momentos en los que es indispensable no solo cumplir con las normas del Derecho Parlamentario, sino apegarse a los procedimientos o las técnicas, como por ejemplo cuando el proyecto lo elabora cualquiera de los que tienen facultad para hacerlo, o bien los individuos a quienes se les encomienda esa actividad o trabajo, y posteriormente cuando se pone el proyecto a debate en comisiones hasta llegar a la discusión en el pleno de las Cámaras y llegar a su aprobación, según sea el caso.

Un principio que debe regir a las naciones es el que expresa que las leyes deben ser pocas y claras. El que sean pocas parece imposible en este complicado mundo moderno, pero si podemos ir perfeccionando el estudio de la técnica legislativa y aspirar a leyes claras. En resumen, la técnica legislativa es el conjunto de reglas prácticas, de lenguaje y de lógica, que deben seguirse para elaborar una ley desde el punto de vista material. La técnica sirve para elaborar el proyecto, el Derecho Parlamentario, para convertirlo en obligatorio y realidad. Un buen legislador debe dominar ambas disciplinas, tener una técnica legislativa, que le permitirá preparar los proyectos con claridad, precisión y buena redacción, con secuencia lógica y criterios bien orientados, pero también tendrá que conocer las normas del Derecho Parlamentario, que le permitirán convertir el proyecto en una ley vigente, que forme parte del derecho positivo y que vincule a los destinatarios.

1.7 Análisis del Derecho Parlamentario actual

El estudio del Derecho Parlamentario en nuestros días no corresponde con las necesidades apremiantes de un país como México, ya que menos de un 6% de estudiantes a nivel licenciatura, expresa tener un interés por la materia y si aunamos esto a que hablamos de una materia optativa, es decir, su estudio no es obligatorio, podemos notar el porqué estos indicadores muestran lo que pasa en la realidad. Pese a la importancia de la labor legislativa y los trabajos de las Cámaras que es proporcionar las normas jurídicas que rigen la conducta de la sociedad, no coinciden con los intereses de quienes tienen acceso a la educación y que son los que deberían aspirar a formar parte de dichas instituciones.

Desafortunadamente en la actualidad, los trabajos legislativos en dicha materia, como son iniciativas y puntos de acuerdo en su mayoría carecen de substanciación, atienden aspectos mediáticos y pocos son los de trascendencia y de aportación importante para el país, debido a que parecen preferir atender aspectos políticos o que reflejarán cuestiones de poder de grupos que generalmente buscan beneficios particulares.

Todo esto es preocupante si observamos que también un gran porcentaje de legisladores no cuentan con los conocimientos necesarios para la gran responsabilidad que llevan consigo como es el marcar los lineamientos a seguir dentro de la sociedad y, además deben corresponder a esa representación social que los colocó en ese lugar, porque de lo contrario se puede pensar que la misma no tendría razón de ser, cuando vemos que al llegar a un curul, parece que olvidan los reclamos sociales y se concentran en labores partidistas que dejan de lado las necesidades de quienes los eligieron mediante el sufragio popular.

Por lo anterior, se vuelve imperante crear consciencia en quienes pueden ser el futuro del país, sobre el papel decisivo de un legislador de responder a esas interrogantes que los ciudadanos se plantean y viven día con día en una realidad

que insulta cuando observamos el acontecer nacional. Los grandes debates se concentran en aparentes problemas que jamás llegan a una solución y los verdaderos y alarmantes temas como son la carente calidad y mala organización en los sectores de la educación, la pobreza, los problemas en servicios de salud, el desempleo, en fin, una lista extensa de los males que aquejan de manera real a los habitantes de este país, más allá de enfrentamientos entre partidos y personalidades de la política que nada aportan a la solución de los problemas mencionados que prevalecen en la sociedad.

CAPÍTULO II

Orígenes del Parlamento: Antecedentes del Derecho Parlamentario

2.1 El Parlamento

Los humanos nos relacionamos y entendemos mediante el habla, el lenguaje articulado, y transmitimos experiencias, noticias, sentimientos, ideas, creencias, costumbres y, en general, todo lo que ha hecho que la raza humana se distinga del resto de las especies. La historia del hombre va de la mano con el lenguaje, ya que este último es la fuerza civilizadora y sociabilizadora por excelencia, es agente cultural básico y mecanismo por el cual las personas se integran en un grupo social. Es de suma importancia y en materia política ha sido insustituible. La comunicación hablada entre los seres humanos es una característica de nuestra naturaleza; Aristóteles define al hombre como "animal social" por la capacidad para comunicarse con sus semejantes por medio del lenguaje articulado, también conocido como hablar.

Es importante reconocer que las sociedades se gobiernan por medio del lenguaje, las órdenes de la autoridad, las normas que articulan a la sociedad se emiten por medio del lenguaje. El hombre es por naturaleza sociable y esto lo comprobamos con la misma morfología humana hecha para el intercambio de ideas. Los modernos técnicos de la comunicación nos dicen que somos emisores y receptores de mensajes que forman un código que nos sirve para comunicarnos con nuestros semejantes.

De lo anterior deriva el reconocimiento del parlamento como una institución hecha e integrada con el fin de comunicar y transmitir las reglas y normas que rijan a un grupo social determinado, del "parlar" entre varios individuos sobre el camino que habrá de tomar un grupo con determinadas características afines y comunes, de quienes representan a dicho y que ocupan lugar de líderes para proyectar los intereses en común del sector al que representan.

2.2 El Parlamento en la Época Antigua

Según datos acerca de la antigüedad podemos constatar la existencia de grupos, tribus u hordas, ciudades o Estados que se reunían para deliberar sobre decisiones que tomaban los varones adultos cuando el grupo no era muy numeroso y los de más representatividad o más experimentados, los más aptos tratándose de grupos en crecimiento y cuando era difícil lograr un quórum de la mayoría. Es vasta la información existente de estos cuerpos colegiados denominados *Consejo de ancianos, Sanedrín, Tribunales, Aerópago, Senado*, entre otros nombres, distinguidos de las sociedades humanas, que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad.¹¹

Algunos autores expresan que los dirigentes de cada época son los que van delineando la historia de las sociedades humanas, en ocasiones para aconsejar y auxiliar a quien deberá tomar las decisiones y en otras, para tomar las decisiones en forma colectiva, pero siempre a través de un proceso en el que los integrantes del grupo hablan de manera ordenada uno por uno, atendiendo a un turno, de tal manera que todos tienen la obligación de escuchar al que habla y la oportunidad de ser escuchados cuando asuman su oportunidad de expresar su pensar individual atendiendo a lo que crean, es lo mejor para su grupo representado.

2.3 Los Romanos

En la época de los romanos, el Senado fue una institución excepcional que permaneció a través de los siglos en Roma durante los tres grandes periodos por los que ésta transcurrió, la Monarquía, la República y el Imperio. Los romanos se mantuvieron como un centro real de poder y como un símbolo de tradición y formalidad para legitimar su poder y conservar su prestigio y carácter de alta autoridad moral y política.

11. Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. Ed. Oxford. México, 1999. P. 44.

Según los historiadores, aproximadamente hace unos 700 años antes de nuestra era, se tienen datos del Senado, cuando la *Roma Cuadrata* era apenas una aldea de comerciantes latinos y un pequeño puerto a orillas del río Tíber, el *rex sacrorum*, jefe vitalicio, religioso y militar, cuya autoridad suprema era respetada en forma casi absoluta, se presentaba ante el pueblo como el ejecutor de la voluntad de los *paters*, reunidos como órgano de la representación de los romanos en el primitivo Senado, cuyo número de integrantes se presume que era de 100 *paters*, escogidos por el mismo rey entre los *paters familiae* más importantes de las *gens* que integraban la comunidad de Roma, y esa representación gentilicia indirecta constituía a la vez un apoyo al monarca y un contrapeso a su poder.

Los senadores eran designados por el rey, eran patricios respetados en sus *gens* y tenían con un poder propio que les otorgaba independencia y libertad en el momento de deliberar y aconsejar al monarca. Cuando la monarquía fue sustituida por la República, poco antes del año 500 a. C., empieza la época más brillante de la vida institucional del Senado en Roma. Los romanos no quisieron más ser gobernados por autócratas y establecieron un sistema de gobierno, que si bien podía definirse como oligárquico, fue el más avanzado en su tiempo e introdujo al mundo occidental en los caminos de la democracia, la voluntad del pueblo.

Los romanos de la República organizaron un gobierno que difícilmente podría funcionar en otro pueblo que no fuera el de ellos, el poder militar, ejecutivo y político se otorgaba a dos cónsules que se elegían anualmente. No era fácil gobernar por tan corto tiempo y menos con dos cabezas al frente del poder político de la ciudad, sin embargo, por muchos años los cónsules se turnaron en el manejo de la administración pública auxiliados por los cuestores, encargados de las finanzas públicas, los censores con funciones políticas y especialmente de carácter electoral, y los pretores, que impartían justicia, y con este aparato administrativo fueron creciendo y al engrandecerse Roma y extender su poder cada vez a más territorios sometidos, el cuerpo selecto, deliberante y colegiado,

que pasó de la Monarquía a la República y que mantuvo el nombre de Senado, conservó también la unidad de pensamiento del gobierno y fue siempre una instancia con autoridad moral, respetada y oída por los cónsules y demás magistrados, y tuvo a su cargo cuestiones verdaderamente importantes en la vida de Roma.

Las decisiones más graves sobre las declaraciones de guerra, los acuerdos de paz, las relaciones con otros pueblos no sometidos, los nombramientos de funcionarios en las provincias, las leyes que regían al país y que regulaban su creciente imperio, todo pasaba por el Senado Romano y todo era discutido por los 300 senadores existentes en esa época.

Las principales funciones del Senado Romano eran las siguientes:¹²

- * El *interregno*, por el que los *patres* o senadores gobernaban por turnos de cinco días, cuando faltaban los dos cónsules y no se había elegido a sus sucesores.
- * La *autoritas patrum*, que era el derecho de veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares, tanto en materia legislativa como judicial.
- * Las funciones religiosas mediante las cuales el Senado vigilaba los actos de culto y autorizaba la dedicación de templos.
- * La dirección de la guerra, autorización de reclutamiento, asignación de contingentes militares a las provincias, instrucción a jefes militares, la vigilancia de operaciones y la asignación del "triumfo" u otras recompensas a los jefes victoriosos.
- * La política exterior, con el envío y la recepción de embajadores, así como la celebración de tratados y convenios comerciales.
- * Facultad legislativa, mediante la aprobación de leyes, pero también vetando otras o dispensando el cumplimiento de éstas.
- * Funciones financieras; para vigilar y administrar los tributos, ocasionalmente estableciéndolos y realizar la emisión de moneda.

12. Ibidem. P. 47.

El Senado tomaba decisiones por votación igualitaria, pero había una jerarquía entre los senadores según el orden en que eran llamados a votar, en primer lugar el *princeps senatus* que era el senador de más edad, le seguían los que hubieran sido cónsules, pretores o ediles, luego los tribunos y posteriormente los que hubieran sido cuestores y quienes no habían ejercido ninguna magistratura votaban al final. Las leyes y los decretos romanos se promulgaban bajo las siglas SPQR, iniciales del sello oficial de la multiseccular organización. *Senatus Populus Que Romanus* (El Senado y el Pueblo de Roma). En efecto, con la temprana inclusión de los tribunos de la plebe que ya por el año 449 a. C. tuvieron autorización para sentarse dentro del Senado, pudieron a través del curioso expediente de interpretar los presagios y declarar días nefastos, interrumpir las deliberaciones y lograr la suspensión de alguna determinación.

La verdadera votación tenía lugar una vez escuchados los argumentos de todos, a lo cual se le conocía como *dissecssionem*, es decir, "separación", y consistía en que se ponían a un extremo del aula los que opinaban en un sentido y en el otro extremo los que sostenían lo contrario. Las reuniones del Senado eran convocadas ordinariamente por el cónsul o por el pretor y ya en el siglo II a. C. también por los tribunos. La convocatoria debía contener fecha y lugar de la reunión y orden del día, así como tema de discusión. Se reunían en un templo y tenía que ser entre la salida y la puesta del sol. Iniciaban con los "auspicios", para determinar si el día era o no propicio para tomar una resolución y una vez determinado que el día era correcto, el magistrado presidente declaraba abierta la sesión y hacía la *relatio* o exposición para terminar propuesta. Acto seguido, cada senador daba su opinión, según el orden en que eran llamados y finalmente se realizaba la votación; los senadores se separaban en dos grupos, según el sentido de sus votos. Cada senador tenía la facultad de pedir al presidente que se contara a los presentes pidiendo *numera*, para determinar si había quórum, o bien para pedir *consule* si deseaba que continuara la discusión antes de votar; era también un derecho de los senadores solicitar *divide* cuando una sola propuesta contenía varias partes que podrían ser aprobadas o rechazadas por separado.

En un archivo, el Senado depositaba sus resoluciones redactadas por un "relator" y a veces por un comité de senadores elegidos *ex profeso*. El *senatus consultum* era costumbre que contuviera el nombre del magistrado presidente, los secretarios, el lugar, la fecha y el texto de la resolución, ley o decreto formulado por el relator. Cuando el Imperio sustituye a la República, el Senado sufre muchas transformaciones tanto de forma como de fondo, y pierde en la práctica gran parte de su poder; hasta la caída de Roma con los godos, aun cuando carecía ya de su función de asamblea con funciones soberanas y de gobierno. No existía límite de tiempo para que cada senador hablara cuando era llamado a expresar su voto y esto se prestaba a la prolongación del debate.

Lo anterior provocaba el retraso de las discusiones hasta que llegara la puesta del sol sin haber tomado una decisión en muchas ocasiones, por lo que había que continuar el día siguiente, pero entonces había tiempo para ganar votos, argumentar en corto y hacer proselitismo entre los indecisos. Las decisiones aprobadas se denominaban *senatus consultum* y se podía lograr *per singulorum sententias exquisitas*, si había unanimidad, o bien, como se ha señalado, por *discepcionem*. Hacia el año 18 a. C., Augusto aumenta el número de senadores a 600 (y en alguna época posterior se llegó a contar hasta con 1000 senadores), pero para entonces el príncipe toma para sí la política exterior, la dirección militar y disminuye sustancialmente las funciones financieras del Senado. En los cuatro o cinco siglos del Imperio, el Senado conservó sus características de cuerpo colegiado de gobierno, deliberante y con facultades de tomar decisiones.

Se puede decir que aún cuando no conservó su antiguo poder, ni el ejercicio de una facultad auténticamente soberana como la tuvo durante la República, mantuvo la tradición del debate, del respeto a las opiniones diferentes y el voto personal como la forma de llegar a acuerdos, situación que hasta nuestros días, prevalece en la forma de organización de los cuerpos colegiados parlamentarios.

2.4 El Parlamento en la Época Medieval

El parlamento en la época medieval por tiempos de la Revolución Francesa es históricamente sin duda el antecesor más cercano del parlamento moderno. Si bien en toda la historia europea existen instituciones políticas designadas con el nombre de *Parlamento* o con otros como *Estados Generales*, *Cortes*, *Estamentos*, *Senado*, *Asamblea* y *Concilio*, entre otros, su punto en común, es el núcleo funcional de ambos tipos de parlamentos, sus finalidades específicas como la representación de sectores de la sociedad, ya sean geográficos o estamentales, el control, la elaboración de normas, y el consejo al gobernante. La diferencia más importante es su finalidad, el medieval está pensado y funciona para conservar, para rescatar frente al soberano los antiguos derechos de los pueblos para preservar y defender privilegios, mientras que el Parlamento moderno tiene una función más hacia el futuro y su misión es innovadora.

En la actualidad, el parlamentarismo tiene a su cargo adelantarse, emitir nuevas leyes para la realidad social presente, que más que preservar las antiguas formas requiere cada vez de más regulaciones para situaciones nuevas e inéditas. En la época medieval, los diversos cuerpos colegiados en Europa se adaptan a la forma descentralizada, dispersa del poder, son fuerzas conservadoras que median entre los diferentes intereses que representan la pulverizada autoridad de la época. Esas asambleas se reunían por lo regular dos veces al año y se ocupaban de discutir las leyes llamadas *capitula*, que el mismo emperador había redactado por inspiración divina. El emperador convocaba y presentaba las iniciativas para usar el tecnicismo moderno, y luego esperaba el resultado de las deliberaciones, que solían durar dos o tres días, al final de los cuales le presentaban sus conclusiones, para que él, "con la sabiduría que había recibido de Dios", tomara la resolución que sería obedecida por todos. Las reuniones se celebraban si había buen tiempo al aire libre y si no, en edificios separado. En una parte estaban los religiosos, obispos, abades y clérigos, y en la otra los condes y demás dignidades del Estado.

Este tercer Estado, el de los comunes o villanos, sin títulos nobiliarios y sin cargos en la Iglesia, que tan importante papel desempeñó más tarde en la gran transformación de la Revolución Francesa y que ya vemos incipiente en las Asambleas carolingias, se va desarrollando y afinando a través de los siglos, y a veces en forma pacífica y otras por la violencia toma su propio espacio y asume su parte en la política de la nación francesa que se perfila ya desde tiempos antiguos. En Castilla se les denominaba Cortes a las reuniones o juntas de los tres Estados del Reino: el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, que convocados por el rey se reunían para resolver los más graves asuntos del país. En las Cortes de Aragón no se podía tomar resolución alguna sin el consentimiento unánime de sus integrantes hasta lograr una opinión compartida por todos, pues la oposición de uno solo de los cuatro votos impedía el acuerdo.

Otra fuente importantísima del sistema parlamentario la constituyen las órdenes religiosas que durante la Edad Media tuvieron la función, asumida espontáneamente de preservar la cultura y la civilización durante los varios siglos en los que Europa se encontró sumida en la anarquía y la desunión. Fueron los monjes medievales quienes redescubrieron y desarrollaron sistemas de votación y de discusión en sus reuniones, para elegir a sus abades y superiores o para tomar algunas otras resoluciones importantes. Fueron ellos también quienes se vieron obligados a encontrar o perfeccionar técnicas de votación y fórmulas para asegurar la libertad de los votantes, y fueron ellos quienes en las constituciones y estatutos de sus órdenes emplearon como precursores de instituciones futuras, fórmulas de votación calificada.

En diversas obras, Giovanni Sartori, reconoce la aportación que tuvieron los monasterios y abadías medievales en los sistemas parlamentarios estableciendo que las técnicas electorales aplicadas en las comunas medievales provienen de las órdenes religiosas, de los monjes enclaustrados en sus conventos fortalezas, que durante la alta Edad Media se encontraron con que tenían que elegir a sus propios superiores. No pudiendo recurrir ni al principio hereditario ni al de la

fuerza, no les quedaba más que elegir a un jefe absoluto. Era una opción grave. Así, entonces, debemos a los monjes el voto secreto y la elaboración de reglas mayoritarias del voto. Pero para ellos, y después, para todo mundo en la Edad Media y el Renacimiento, la *maior pars* debía quedar siempre unida a la *melior pars*, es decir, a la mejor parte.

Al final, la elección debía resultar siempre unánime (los rijosos eran acallados a gritos. o bastonazos). Reglas mayoritarias, sí, pero derecho de mayoría, no. El principio consagradorio hasta fines del siglo XVII era la unanimidad. Fueron los monjes y hermanos de las comunidades religiosas quienes introdujeron el voto secreto, que se sigue usando aún para la elección del pontífice romano, a fin de evitar la influencia de unos sobre otros y las presiones a los votantes, o bien, para evitar el voto por temor reverencial o por simple amistad o compromiso. Una de las promesas que son característica de las órdenes religiosas, junto con la de castidad y frecuentemente con la de pobreza, es la de obediencia; los religiosos del orden regular tenían como regla fundamental de sus organizaciones la de obedecer sin objeción alguna a sus superiores.

Dichos superiores eran escrupulosamente escogidos entre los más experimentados, los más enérgicos o los más santos entre los integrantes de las órdenes, y su elección, cuando las comunidades no eran muy numerosas, se hacía por voto directo de todos los frailes o hermanos, o bien, como sigue sucediendo hoy día, mediante una votación indirecta, ya que al no poder concurrir todos desde lugares lejanos a los capítulos de las órdenes, se nombraban representantes de cada casa, convento o distrito, según estuvieran organizados internamente. Las órdenes religiosas, desde los inicios del cristianismo, en las comunidades de cenobitas que vivían primero solitarios en cuevas y lugares apartados y que luego se agruparon en comunidades, tenían por fuerza de la realidad de la convivencia, que establecer reglas y fórmulas para su propio gobierno; con el tiempo, esas reglas, que frecuentemente fueron escritas para evitar la anarquía y las desviaciones doctrinales debieron ser aprobadas por el

Papa, en su calidad de jefe de la Iglesia. Dentro de un cuerpo sumamente complejo y con una muy larga tradición y responsabilidad social, los sistemas distintos de la democracia representativa tienen su sitio y la jerarquización es parte de la organización.

2.5 Derecho Parlamentario Mexicano

Los precedentes extranjeros del parlamentarismo mexicano más cercanos al inicio de nuestra vida independiente y, por tanto, a nuestras propias instituciones, los encontramos en tres vertientes: La Constitución Estadounidense de 1787, la Constitución Francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los ayuntamientos o cabildos de los municipios españoles. A través de la Constitución de Estados Unidos de América recibimos indirectamente la influencia de John Locke y de Montesquieu, ya que los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, cuando redactaron su Constitución, tuvieron a la vista las obras de estos autores que tanto contribuyeron a la cultura democrática moderna.

Las 13 colonias adoptaron al independizarse de Inglaterra un sistema de confederación con gobiernos autónomos unos de otros, pero todos representativos y con fórmulas de separación de poderes, por lo que desde los inicios como nación de Estados Unidos de América, la institución del Poder Legislativo integrado por un cuerpo de representantes electos popularmente estuvo presente entre las instituciones políticas nuevas, que fueron las raíces de las fórmulas de equilibrio de poderes que tanto arraigo han tenido en ese país. Cuando las necesidades políticas y los riesgos de dispersión hicieron sentir la fragilidad de la Confederación, se buscó la entonces novedosa fórmula del Pacto Federal, que dio consistencia a la Unión y quedó consagrada en la *Constitución* de 1787. Se destaca la importancia capital que en la *Constitución* Estadounidense tiene el llamado, *Departamento Legislativo*, al que se consideraba por ser precisamente una asamblea, que es lo bastante numerosa para sentir todas las pasiones que

obran sobre una multitud, pero no tan numerosa como para no poder dedicar a los objetos de sus pasiones, los medios que la razón prescribe.

La importancia que le dieron los fundadores de esta nación fue tal, que el artículo 1 de su Constitución es precisamente el que se refiere al Poder Legislativo y a lo largo de sus 10 secciones describe las funciones de ambas Cámaras y del Congreso como un todo, establece sus facultades y las limitaciones a ellas. En el art. 1 se plasma también lo que se llamó *Transacción de Connecticut*, fórmula que equilibró a los Estados grandes con los pequeños, consistente en adoptar el sistema de una Cámara de Representantes según la población de cada Estado y una Cámara de Senadores con una representación igualitaria de dos senadores por cada Estado, sea cual fuere el tamaño o la población de éstos.

De esta manera, los principios teóricos de la división de poderes, tomados de *El espíritu de las leyes* de Montesquieu y de las obras de Locke, practicados en forma consuetudinaria en Inglaterra, se plasmaron por vez primera en la Constitución escrita, pensada y redactada para regir a una nación nueva, recién constituida en un Estado independiente y con tal acierto, que esos artículos aprobados entonces, después de 200 años, siguen en vigor y sirvieron de modelo a muchas constituciones en el mundo, entre ellas a las nuestras del siglo XIX y a través de éstas a la actualmente vigente, que toman como guía para organizar nuestro Congreso bicameral, el establecido en la Carta de 1787.

La segunda vertiente de influencia al sistema de división de poderes y a nuestra forma parlamentaria de organizar el Poder Legislativo, nos llega a través de la Constitución de Cádiz y de los mismos hechos conocidos en su tiempo de la Revolución Francesa y de la Constitución de 1791, en que se concretaron y expresaron con gran fuerza política los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que fueron la inspiración de la Revolución y la razón última de su éxito y de su difusión por el mundo. Más que la estadounidense, la *Constitución Francesa* de 1791 marcó en definitiva el camino a las Constituciones de los Estados modernos;

en especial su peculiar manera de entender al Poder Legislativo como el representante popular por antonomasia, intérprete sin apelación de la voluntad soberana de los ciudadanos y único autorizado para legislar. El art. 4º de la Constitución Francesa resume en una fórmula verdaderamente genial los conceptos de la soberanía popular y de la representación. El texto de este artículo es el siguiente: “La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación todos los ciudadanos personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma para todos, tanto si castiga como si protege”.¹³

No podía haber un texto más claro, con más economía de términos y con mayor precisión en conceptos que éste. En unas cuantas líneas resume las ideas de Rousseau sobre la igualdad originaria de los hombres, las de Montesquieu sobre el origen popular de las leyes y las de Sieyés, quien afirma que los Estados Generales y en especial el tercer Estado, son los representantes verdaderos de todo el pueblo francés y los facultados para expedir leyes. La seriedad con la que los franceses asumieron el principio de la representación popular en los Estados Generales primero y después en la Asamblea Nacional, contrasta con la falta de experiencia y con el asambleísmo que tanto se criticó y se relataba cómo la Asamblea caía muchas veces en la anarquía y deliberaba a menudo con la presión popular de las galerías atiborradas de parisinos que intervenían con sus gritos y presencia violenta. Faltaba un reglamento de debates, carencia que dificultó los trabajos y retardó las resoluciones, cuando no hizo que éstas se tomaran con votos presionados por el pueblo en las galerías.

2.5.1 Constitución de Cádiz

México, mientras fue el reino de la Nueva España, no tuvo experiencia alguna de carácter parlamentario, fuera de los capítulos y reuniones generales de los

13. Ibidem. Op. Cit. P. 57.

clérigos regulares, o bien los debates académicos en las universidades o en los colegios y seminarios de las diversas órdenes religiosas, especialmente de los jesuitas. Pero en el campo puramente civil, los súbditos de la Nueva España no tenían ninguna participación en debates o discusiones públicas y tampoco en los cargos administrativos o judiciales, que se les conferían casi siempre a los peninsulares enviados *ex profeso*. La posición política de los criollos mexicanos fue definida por el marqués de Croix, virrey de la Nueva España, ejecutor eficaz de la orden de expulsar a los jesuitas y quien, ante los reclamos de la población contestó: a los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España no les toca discutir los altos asuntos de Estado, sino tan sólo callar y obedecer.

Es por eso que el primer acercamiento de algunos mexicanos a un proceso parlamentario se tuvo en nuestro país cuando se hizo la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz para discutir la *Constitución* que oficialmente se denominó *Constitución Política de la Monarquía Española*; dicha convocatoria se publicó en la Nueva España el 16 de mayo de 1809. La convocatoria fue expedida por la Regencia rebelde a Napoleón, quien había logrado la abdicación de los reyes españoles. En México, para dar cumplimiento a ella, se eligieron 15 diputados, 11 por cada Virreinato y 4 por las Provincias Internas.

Los diputados mexicanos llegaban a Cádiz y actuaban como sus suplentes siete residentes en España y continuaron en el desempeño de sus cargos aún cuando arribaron los propietarios electos. México tuvo su primera experiencia electoral cuando se nombraron los diputados que cruzarían el océano y 22 compatriotas tuvieron por primera vez una experiencia parlamentaria y contacto con la política. De los diputados mexicanos que más destacaron después en la política nacional, asistieron a los debates de Cádiz, José Miguel Ramos Arizpe, representante de Coahuila y José Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala.

Tanto éstos como los demás diputados estuvieron en contacto y recibieron el influjo de las ideas de libertad e igualdad de la Revolución Francesa que fueron factor fundamental de los grandes cambios políticos de la época.¹⁴ Entre los triunfos que pudieron atribuirse a los diputados americanos y entre ellos, por supuesto, a nuestros primeros legisladores, está el solemne reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos, contenido en el art. 1º del documento que declara textualmente: La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, concepto que se complementa en el art. 5º que define como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y a los hijos de éstos. El reconocimiento de igualdad entre peninsulares y americanos fue de suma importancia y a través de él mestizos e indios quedaron en una situación de igualdad jurídica con los españoles y criollos, puesto que la única exigencia de la Constitución es que fueran libres, esto es, que no estuvieran bajo el régimen de esclavitud. Otras experiencias que los mexicanos obtuvieron de la Constitución de Cádiz fueron las nuevas políticas de división de poderes y participación de todos en la elección de, al menos, el Poder Legislativo.

La Constitución, en su art. 15, estableció que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey. Las Cortes, por otra parte, fueron definidas en el art. 27 como la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá. Se estableció que por cada 90 mil almas de la población habrá un diputado; se fijó una forma complicada e indirecta de elección, lejana todavía del sistema directo y universal pero, en cambio, se fijaron otras reglas que son las primeras de carácter parlamentario que estuvieron vigentes, así fuera en forma efímera en el territorio mexicano. La renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley. El proyecto, debería ir acompañado de las

14. Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1995. P. 462.

razones en que el diputado se fundaba para presentarlo, una vez presentado, era leído varias veces a las Cortes y de aprobarse, previa discusión, era enviado al rey, que tenía la facultad de sancionar las leyes.

Si el rey negaba la sanción, ya no era posible tratar ante las Cortes el mismo asunto durante ese año, mientras que si el proyecto era sancionado por el monarca, se llevaba a cabo su promulgación solemne. La Constitución estableció que las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del 1 de marzo, que se podrían prorrogar las sesiones hasta un mes más, cuando el rey así lo solicitara o las Cortes lo creyeran necesario, siempre que la prórroga se aprobara por dos terceras partes de los diputados. Las funciones de las Cortes eran proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas, así como resolver cuestiones capitales como la aprobación de tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y resolver asuntos en campos tan amplios como la educación, la economía o el reconocimiento público del Príncipe de Asturias, heredero del trono.

Se establecieron en la Constitución instituciones que después se manifestarían en las constituciones mexicanas, como la diputación permanente, que seguiría actuando en los recesos de las Cortes, las reuniones extraordinarias para casos que fuera necesario resolver en los recesos y fórmulas mínimas para regular la discusión y la votación de los asuntos que se someterían al pleno. Para la Nueva España entonces y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes, por vez primera también diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios y se familiarizaron con las técnicas legislativas. La experiencia de la vigencia de un *Código* político, aun cuando ésta fuera parcial y por corto tiempo, abrió las conciencias y marcó rumbos, ya que se precisó y aclaró la fórmula de división de poderes y se conoció el sistema representativo y el proceso de elecciones.

2.5.2 Constitución de Apatzingán

José María Morelos tuvo el mérito de convocar y lograr que se reuniera un Congreso enteramente mexicano, que deliberó en nuestro territorio y estuvo integrado exclusivamente por diputados mexicanos. La convocatoria se llevó a cabo y el Congreso se instaló el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, cuando la guerra por la independencia de la Nueva España, muerta ya Miguel Hidalgo, era encabezada por Morelos, quien unió a su genio militar su visión política y quiso dar al movimiento una estructura y una propuesta orgánica para la nueva nación independiente que pretendía conseguir.

Fueron tan sólo ocho diputados los que integraron el Congreso para redactar la Constitución solicitada por Morelos y de estos ocho, seis fueron directamente nombrados por el propio caudillo, tan sólo dos: el de Tecpan, José M. Herrera y el de Oaxaca, José María Murguía, fueron electos. Los otros diputados eran Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Sixto Berdusco, que eran propietarios, y Carlos María Bustamante y Andrés Quintana Roo, que se desempeñaron como suplentes.

El Congreso fue muy irregular; no tuvo una sede fija y seguía a Morelos, que con sus fuerzas militares le daba protección. De la propia Constitución que esos diputados elaboraron, que más que un Código político fundamental es un conjunto de principios generales, se desprende el valor histórico del primer intento de un Congreso propio no puede ser soslayado y las decisiones que se tomaron, así como el documento presentado por el mismo Morelos en su instalación, conocido como *Sentimientos de la Nación*, constituyen un precedente que es fundamental en nuestra historia parlamentaria. Entre los 23 puntos que Morelos presentó al Congreso como su opinión personal y aportación a las deliberaciones, destacan sus ideas avanzadas en lo que respecta al concepto de *soberanía*. Morelos rompe definitivamente con la idea de preservar la soberanía para Fernando VII u otro personaje de la casa reinante en España y en el punto quinto de los *Sentimientos*

de la Nación declara: La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El *Congreso* convocado por Morelos, conocido como de *Chilpancingo*, pero oficialmente denominado *Congreso de Anáhuac*, tomó varias decisiones importantes antes de terminar de redactar la Constitución; el 6 de noviembre de 1813 emitió la más importante, la solemne *Declaración de Independencia*, que proclama "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español". Finalmente, el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán expidió el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. La experiencia que se adquirió en materia parlamentaria a pesar de las vicisitudes del Congreso, del reducido número de sus integrantes, de su peregrinar de una población a otra y de las dificultades y diferencias entre los mismos diputados, es indudable.

El resultado final del trabajo retoma ideas de la Constitución de Cádiz, del pensamiento de Rousseau y aporta algunas totalmente originales en materia política, de manera que su influencia en otros documentos constitucionales posteriores y sus aportaciones para el parlamentarismo mexicano no pueden ser puestas en duda. Se puede decir que la Constitución de Apatzingán estuvo mucho más cerca de un sistema parlamentario que de un sistema presidencialista, dadas las facultades y los títulos que otorga al Poder Legislativo, pero además sentó precedentes en el sistema parlamentario, que todavía podemos reconocer en nuestras normas vigentes. De la soberanía se ocupa en el capítulo II y la define en el artículo 5º como "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad", la declara imprescriptible, inenajenable e indivisible y establece en el artículo que la soberanía "reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos".¹⁵

15. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Constitucional y Política. UNAM. México, 2005. P. 87.

Luego agrega en el artículo 6º: "El derecho al sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos, en quienes concurren los requisitos que prevengan las leyes".¹⁶ En la Constitución de Apatzingán, la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional que es el Congreso o Parlamento, cuerpo que encarna el Poder Legislativo y que, de esta manera, se sitúa en una posición privilegiada y superior respecto de los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, que no tienen esa atribución de soberanía. Esta primacía del Congreso se confirma con la facultad que tiene este cuerpo colegiado, según el artículo 103 de la *Constitución*, de elegir a los individuos que integrarán el Supremo Gobierno, que es el Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia, que es el Judicial, así como con las que se consignan en los artículos 104 y 105, de nombrar ministros y embajadores y elegir generales de división.

Otro detalle que confirma lo anterior es que se establece constitucionalmente que cada corporación, esto es, el Congreso de los diputados que serán uno por cada provincia, "los miembros del Supremo Gobierno", que serán tres y los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, que serán cinco, tendrán su palacio y guardia de honor, iguales entre sí, pero "la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso". En el capítulo tercero, "Del Supremo Congreso", se establecen reglas y principios de Derecho Parlamentario, que se repetirán posteriormente en otros documentos constitucionales mexicanos.

Algunos autores reconocidos establecen como algunas de esas reglas y principios de Derecho Parlamentario los siguientes:

- El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (48).
- Habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (art. 49).

16. Idem.

- Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (art. 53).
- Quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente (art. 53).
- Quedó también prohibida la reelección salvo que mediara el tiempo de una diputación (art. 57).
- Los diputados serían inviolables por sus opiniones (art. 59).

Las reglas de la Constitución de Apatzingán que se ocupan del Congreso y por tanto constituyen normas parlamentarias, confieren al mismo tiempo una jerarquía de superioridad respecto de los otros dos poderes, al otorgarle la facultad de nombrarlos y la función de resolver las dudas sobre las facultades de los otros dos poderes. La Constitución de Apatzingán, expedida bajo el nombre de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1813, configura el primer intento constituyente del país y prepara el camino por el que después habrá de transitar Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez y Francisco García Salinas, en la Instauración del Federalismo y del bicameralismo legislativo en México.

El documento sancionado en Apatzingán, cuya autoría se atribuye a Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera, tras definir la soberanía como la facultad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, la declaratoria imprescindible, inalienable e indivisible, la hace residir en el pueblo, atribuye su ejercicio a la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos, y sus atributos los hace consistir en las facultades de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares, de donde concluye, que: “estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercer ni por una sola persona, ni por una corporación”, con lo que se adhiere a la tesis de Montesquieu,

en el sentido de que todo: se habrá perdido si el mismo hombre, la misma corporación de poderes, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares.

En cuanto al órgano legislativo, el Código de Apatzingán adoptó el criterio de considerar en su integración la igualdad de las provincias al disponer en su artículo 48 que “el Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos una por cada provincia e iguales todos en autoridad”, por lo que sus miembros se hubieran asemejado más a los senadores, porque no se disponía su elección en razón del número de habitantes en las provincias, sino que cada una de ellas elegiría a un representante para la integración del Congreso, sin tomar en cuenta su población. Para la elección de los miembros del Supremo Congreso, la Constitución de Apatzingán reproduce el sistema indirecto establecido en la Constitución Española de 1812, distribuida en tres etapas, por medio de juntas electorales de parroquia, y de provincia, en cuyo desarrollo deberían celebrarse complicadas ceremonias religiosas.

Lo anterior significa que aún cuando las fuentes inmediatas de la Carta de Apatzingán hayan sido los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, Sentimientos de la Nación, la Constitución Española de 1812 y el Reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, expedido por Morelos el 11 de Septiembre de 1813, su fuente de inspiración doctrinal se ubica en el pensamiento de los ideólogos de las constituciones francesas de 1793 y 1795 y en los textos de las mismas.

Además de la atribución de nombrar a sus propios miembros, en representación de las provincias ocupadas por el enemigo, el Supremo Congreso quedaba facultado para nombrar a los integrantes del Supremo Gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Residencia, a los embajadores plenipotenciarios y a los generales de división (a propuesta del Supremo

Gobierno); en materia legislativa tenía competencia para examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes e interpretarlas y derogarlas; decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponer o admitirse la paz.

De igual manera se atribuye al Supremo Congreso crear y suprimir tribunales subalternos; autorizar la presencia de tropas extranjeras en el territorio nacional, autorizar el aumento o disminución de las fuerzas militares; establecer contribuciones e impuestos; arreglar los gastos del gobierno, establecer el procedimiento para la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado; autorizar el establecimiento de aduanas; batir monedas y determinar su materia, valor, peso, tipo y denominación; determinar el sistema de pesas y medidas; aprobar los reglamentos de sanidad, proteger la libertad de imprenta; expedir cartas de naturalización, y hacer efectiva la responsabilidad de sus miembros, de los funcionarios y de los demás poderes.¹⁷

La influencia de la Constitución de Apatzingán en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824 se advierte en la reproducción de numerosos preceptos de la primera en los referidos documentos constitucionales de 1824. En cuanto al Congreso en sí, los constituyentes de 1823-1824, lo desdoblan en dos corporaciones: la Cámara de Senadores y la de Diputados, cuya suma de facultades es, en muchos casos, semejante a las atribuidas al Supremo Congreso en la Carta de Apatzingán.

2.5.3 Plan de Iguala

En 1820, tras una década de lucha armada, el movimiento insurgente mexicano se advertía debilitado y circunscrito a la región sur del país, en donde se mantenían activas las fuerzas rebeldes encabezadas por Vicente Guerrero y Pedro Ascencio Alquisiras; paradójicamente, la idea independentista ganaba día a día mayor

17. Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. Pp. 87-88.

número de adeptos entre los más acaudalados españoles, atraídos por el propósito de salvaguardar sus intereses económicos mediante una emancipación pacífica que asegurase su hegemonía en un nuevo Estado independiente, que deseaban absolutista y conservador.¹⁸

En este contexto, el jefe del ejército realista designado para combatir la insurgencia en el sur del país, Agustín de Iturbide, elaboró un plan de independencia que, con la aprobación de Vicente Guerrero, proclamó en Iguala el 24 de febrero de 1821, conforme a un esquema de monarquía moderada regulada por una Constitución que elaborarían las Cortes cuyos diputados deberían elegirse bajo ese concepto, Fernando VII sería el emperador.

Las propuestas políticas de Iturbide en el *Plan de Iguala* fueron: crear un imperio independiente de España, establecer un gobierno constitucional con un Poder Ejecutivo encarnado en un emperador y un Poder Legislativo conformado por unas Cortes constituyentes primero, y después por Cortes constituidas, similares a las españolas. El Plan se ocupaba apenas del Poder Legislativo, pero lo consideraba y le daba su sitio preponderante en la nueva organización, sin establecer reglas para su integración ni para su funcionamiento.

La proclama de Iturbide tuvo una aceptación general. Vicente Guerrero y otros jefes insurgentes que representaban el movimiento de 1810 y eran continuadores de Hidalgo y de Morelos, se adhirieron al *Plan*; lo mismo hicieron los jefes criollos o americanos y aun españoles que comandaban fuerzas realistas y tan pronto se extendió por todo el territorio, que cuando llegó el nuevo funcionario del gobierno enviado de la metrópoli, Juan O'Donojú, con el cargo de jefe político superior y capitán general, se encontró con hechos consumados tan contundentes, que no tuvo más remedio que firmar el llamado *Tratado de Córdoba* por el que reconoció, en nombre del gobierno español que lo envió, la independencia de México.

18. Zárate, Julio. La guerra de Independencia. 6ª ed. México, 1967. Pp. 660-662.

2.5.4 Tratado de Córdoba

El Plan de Iguala fue modificado por el Tratado de Córdoba de manera trascendental al establecer en el artículo 3º del Tratado que en caso de no aceptar el trono Fernando VII o de renunciar a él, y lo mismo ocurriere con los infantes Carlos, Francisco de Paula y Carlos Luis, sería llamado a reinar quien las Cortes del Imperio designen, con lo cual se abrió la puerta a la ambición de Iturbide.

En cuanto a la división de poderes, el Tratado de Córdoba, a semejanza del Plan de Iguala, alude una de tipo bipartita al esbozar al Ejecutivo y al Legislativo, depositando este último en las Cortes y mientras éstas se integran, se deja provisionalmente a cargo de una Junta de Gobierno, a fin de que la Regencia, depositaria provisional del Ejecutivo, no reúna en sí ambos poderes. Durante el periodo iturbidista, a partir de los Tratados celebrados en la villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, entre el virrey Juan de O'Donojú y el primer jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías, que propiciaron la entrada de las tropas de este último a la ciudad de México el siguiente mes, y concluye con la abdicación del emperador Agustín de Iturbide.

En dicho tratado se convino, después de declarar la Independencia y de llamar a gobernar el nuevo Imperio a Fernando VII o alguno de sus parientes, que se crearía una Junta Provisional de Gobierno integrada por notables del reino, que tendría como misión fundamental explicar al pueblo, mediante un manifiesto, los motivos de su instalación y "el modo de proceder en la elección de diputados a Cortes". Las Cortes tendrían como encargo la formación de la Constitución del Estado y serían convocadas por la Regencia, que a su vez sería un organismo designado por la misma Junta Provisional. La división de poderes, ya para entonces una idea plenamente aceptada, se expresa en el punto 14 del *Tratado*, según el cual, el Poder Ejecutivo reside en la Regencia y el Legislativo en las Cortes, pero mientras éstas se reúnen, es la Junta Provisional la que tendrá el encargo de legislar y moderar al Poder Ejecutivo. La Junta Provisional de Gobierno

se instaló el 28 de septiembre de 1821 y su primer acto fue levantar el *Acta de Independencia* con toda solemnidad.

2.5.5 El Congreso Constituyente de 1822-1823

El Congreso de 1822-1823 no fue constituyente ni en su formación ni en sus resultados y esto lo comprobamos con el hecho de no haber cumplido su objetivo de dar al nuevo Estado una Constitución, ni antes de ser disuelto por Iturbide, ni durante el periodo de su reinstalación que abarcó del 29 de marzo al 30 de octubre de 1823. Elaboró un proyecto de Constitución que no pudo ser discutido por haberse resuelto después de la reinstalación del Congreso que tuviera nada más el carácter de convocante y no el de constituyente que se le había atribuido inicialmente. Como se estableció en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, el Poder Legislativo del nuevo Estado se depositó de manera provisional, mientras se integraba el Congreso, en una Junta de Gobierno a la que se denominó Soberana Junta Provisional Gubernativa.¹⁹

2.5.6 El Congreso Constituyente de 1823-1824

El viernes 7 de noviembre de 1823, con asistencia del presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo, Miguel Domínguez se instaló solemnemente el nuevo Congreso Constituyente cuya Comisión de Constitución quedó inicialmente integrada por los diputados Miguel Ramos Arizpe a quien se designó su presidente, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Alejandro Carpio y José María Luciano Becerra; de ellos Becerra y Mangino eran partidarios declarados del centralismo, en tanto que Ramos Arizpe y Huerta eran federalistas.

19. Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Porrúa. México, 2004. P. 133.

2.5.7 Acta Constitutiva de la Federación

Expedida por el segundo Congreso Constituyente Mexicano el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación contenida en 36 artículos, viene a ser proemio y guía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Con su aprobación se evitó el desmembramiento de las provincias mexicanas que en aquella época obedecían a una fuerza centrífuga promotora de la tendencia de convertirlas en Estados independientes. Presionada por las amenazas desintegracionistas, el 19 de noviembre de 1823, la Comisión de Constitución presentó su Proyecto de Acta Constitutiva suscrito por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta.

En la sesión del miércoles 3 de diciembre de 1823 se inició la discusión, en lo general, del Proyecto de Acta Constitutiva. En apoyo del Proyecto subieron a la tribuna Miguel Ramos Arizpe, José María Covarrubias, Mariano Barbabosa, y José María Huerta; en contra argumentaron Carlos María Bustamante y José Ignacio Espinosa. La discusión del Proyecto, en lo general, continuó en las sesiones de los días cuatro, cinco y seis de diciembre, hasta que en la sesión extraordinaria del 7 de diciembre de 1823 se declaró el Proyecto suficientemente discutido en lo general, por lo que se pasó a su discusión en lo particular.²⁰

2.3.7.1 Aprobación del Federalismo

Fue en la sesión del 11 de diciembre de 1823 cuando se llegó a la discusión, que prosiguió en las siguientes sesiones hasta ser sometida a votación el 16 de diciembre del mismo año, de la parte medular del Acta Constitutiva, donde se determinaban las formas de Estado y de gobierno, al disponer el referido Proyecto: “Artículo 5º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”.

20. Ibidem. Pp. 148-149.

El diputado Servando de Teresa y Mier ocupó la tribuna para expresar una impugnación del artículo, y en general de las formas de Estado y de gobierno propuestas en el Proyecto de Acta Constitutiva, igualmente se pronunciaron en contra del artículo y del federalismo los diputados José Rafael Berruecos, Alejandro Carpio, Carlos María Bustamante, José María Luciano Becerra, José Miguel Guridi Alcocer, y José Ignacio Espinosa; en cambio, subieron a la tribuna para apoyar el artículo y la Federación: los constituyentes Mariano Barbabosa, José María Covarrubias, José Mariano Marín, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales y Manuel Diego Solórzano.

Respecto del órgano legislativo, en la sesión del 28 de diciembre de 1823, fue aprobado, con la supresión de algunas palabras, el artículo 9 del Proyecto que expresaba: “El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Ejecutivo en un individuo.”²¹

2.5.7.2 Aprobación del órgano legislativo bicameral

El 28 de diciembre de 1823 se puso a discusión el artículo 10 del Proyecto de Acta Constitutiva, relativo al depósito del Poder Legislativo en una Cámara de Diputados y un Senado. Miguel Ramos Arizpe sostuvo que la segunda Cámara o Senado no sería un cuerpo aristocrático, como en Inglaterra y Francia, sino que se compondría de hombres tan popularmente elegidos como los diputados, agregó que con su establecimiento sólo se trataba de evitar los perjuicios de la exaltación de las pasiones en una sola Cámara, y que la nación asegurase sus más preciados intereses con la revisión de hombres en quienes su edad madura les permite actuar con la serenidad y la experiencia suficientes para corregir algún defecto en que pueda incurrir la primera Cámara.

21. Ibidem. Pp. 149-151.

2.5.8 Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos, conocida como la Constitución de 1824, organizó el Poder Legislativo en forma amplia y detallada. De esta materia se ocupa el primer documento constitucional mexicano, en el título tercero denominado "Del Poder Legislativo", dividido en siete secciones y nada menos que 76 artículos. La fórmula adoptada por la primera Constitución Federal Mexicana, para la organización del Congreso, sigue de cerca a la Constitución Estadounidense, deposita el Poder Legislativo en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, de Senadores y de Diputados. Para los diputados establece un periodo de dos años, determina que se elegirá un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que exceda de 40 mil y que los Estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos un diputado. Se estableció que habría un suplente por cada tres propietarios.

Los requisitos para ser diputado eran: edad de 25 años cumplidos, dos años de vecindad en el Estado o haber nacido en él; para los no nacidos en el territorio nacional, que entonces había muchos, se exigían ocho años de vecindad en el Estado y ocho mil pesos de bienes raíces, o bien, una industria que le produjera mil pesos cada año. Se exceptuó de la exigencia anterior a los nacidos en cualquier parte de América que en 1810 dependiera de España y que no se hubieren unido a otra nación, a quienes se les exigió tan sólo tres años de residencia y a los militares que con las armas hubieren sostenido, la independencia, caso en que se encontraban muchos de los antiguos compañeros de Iturbide.

Se excluyó de la posibilidad de ser diputados a los que carecieran de derechos de ciudadano, al Presidente y al vicepresidente de la Federación, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, a los secretarios de Estado y a los oficiales de sus secretarías, a los empleados de Hacienda, gobernadores, comandantes, arzobispos, obispos, vicarios, jueces y comisarios de Hacienda. Sin embargo,

todos ellos, podrían aspirar al cargo, si se separaran de sus destinos seis meses antes de las elecciones. Para el Senado se establecieron requisitos y prohibiciones iguales, con excepción de la edad, que fue de 30 años. El Senado se integró por dos senadores por Estado, renovable por mitades cada dos años.

Para la regulación de los trabajos del Congreso se dispuso en el art. 34 de la Constitución: "se observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas Cámaras lo estimaren conveniente". Esta determinación, que debería de haber sido un artículo transitorio, es el fundamento de la legislación parlamentaria mexicana; las experiencias anteriores, la urgencia que había obligado a aplicar el reglamento de las Cortes de Cádiz, hicieron ver a los constituyentes la necesidad de un reglamento propio para el Congreso mexicano.

Otras reglas importantes de Derecho Parlamentario de esta primera Constitución fueron:

- La calificación de la elección de sus miembros, la haría cada Cámara (art. 35).
- El quórum para abrir las sesiones se fijó en más de la mitad de los integrantes de cada Cámara (art. 36).
- Se estableció una fórmula de comunicación entre las Cámaras y de éstas con el Ejecutivo, a través de los secretarios o de diputaciones *ex profeso* (art. 37).
- Se reguló el carácter de Gran Jurado para conocer de acusaciones en contra de altos funcionarios federales y locales, a ambas Cámaras, la de Diputados cuando los acusados sean el Presidente o sus ministros y la de Senadores cuando el acusado sea el vicepresidente (arts. 38, 39 y 40).
- Se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad ante las mismas Cámaras, que se conoce como *fuero constitucional* (arts. 42 y 43).
- Se estableció un pago a los legisladores por su trabajo, indemnización, que se determinó por ley y se pagaba por la Tesorería de la Federación (art. 45).

- Se estableció, lo que es evidente, pero que se hace explícito en un precepto concreto, que los diputados y senadores podrán hacer propuestas de ley y de decretos en sus respectivas Cámaras (art, 41).

La sección sexta del título tercero se ocupa de la formación de las leyes y establece las reglas y los procedimientos para la presentación y discusión de las propuestas, sin entrar en los detalles, que se dejan al reglamento. Cabe destacar que en esta primera Constitución se precisan ya los conceptos de Cámara de origen y Cámara revisora, se regula el veto presidencial y se establecen los mecanismos para los casos en que la revisora, o bien, el Ejecutivo devuelvan el proyecto con modificaciones. Quizá uno de los puntos más significativos de esta parte de la Constitución de 1824 fue que se dejó al Congreso la facultad, no sólo de formular, modificar o revocar leyes, sino también la de interpretarlas.

En la última parte del título, la sección séptima, se establecen con más precisión normas estrictamente parlamentarias. Se señala, que el Congreso General se reunirá el 1º de enero de cada año, con asistencia del Presidente, quien pronunciará un discurso (aún no se habla de informe) que el presidente del Congreso contestará en términos generales. El periodo de sesiones concluirá el 15 de abril, las sesiones serán diarias, con excepción de los días festivos y se podrían prolongar hasta por 30 días si el mismo Congreso lo juzga necesario, o bien, lo solicita el Presidente.

Se regulan las sesiones extraordinarias y se establece que ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y se prevé el posible caso de traslado y diferencias acerca del mismo. No se contempló una Comisión Permanente, que si existía con el nombre de *Diputación permanente en la Constitución de Cádiz*; en cambio se creó una institución híbrida, encabezada por el vicepresidente de la República y conformada por la mitad de los senadores, sin intervención alguna de los diputados, sin embargo, a este organismo no se le atribuyó ningún tipo de facultades.

La Constitución Federal de 1824 significa un acierto por su oportunidad para detener la disgregación de los Estados y, desde el punto de vista técnico, establece reglas claras y congruentes en materia parlamentaria, alude al reglamento y deja sentados principios fundamentales, que serán retornados una y otra vez por las Constituciones posteriores, hasta nuestros días.

2.5.9 Constitución Centralista de 1836

En el flujo de la política provocó la lucha entre los partidos liberal y conservador durante el siglo XIX en nuestro país. En varias ocasiones, al triunfo de los segundos, que eran partidarios del sistema centralista y no del federalista que sostenían los primeros, rigieron en México Constituciones que disolvieron el sistema federal y establecieron instituciones peculiares y con características totalmente diferentes de las de la Constitución de 1824.

Los conservadores triunfantes en 1835, desconocieron el sistema federal y promulgaron una Constitución Centralista, que entró en vigor al iniciarse 1836. Esta Constitución fue aprobada por un Congreso electo al amparo de la Constitución de 1824, esto es, que siendo un Congreso constituido y no Constituyente, se excedió en sus facultades, aprovechando que los conservadores tenían una amplia mayoría y que, en los poderes con que se presentaron diputados y senadores, estaban las facultades para reformar la Constitución.

La reforma se llevó a cabo violando tanto la regla de que serían dos legislaturas las que tendrían que intervenir, como los mandatos recibidos, que ponían como límite a las posibles reformas el no modificar el sistema de gobierno; otra anomalía fue que ambas Cámaras se unieron en una sola, y diputados y senadores se declararon a sí mismos como Congreso Constituyente. El resultado fue una ley inspirada en el pensamiento de Lucas Alemán, que se denominó *Bases Constitucionales* y que por estar dividida en siete cuerpos se conoce como

Constitución de las Siete Leyes, que fueron promulgadas la primera en diciembre de 1835 y las otras sucesivamente, hasta diciembre de 1836.

En la primera de las Siete Leyes se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, se suprimió la federación y se estableció un gobierno central y unitario, dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los cuales se les agregó: "Un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones..." Este "arbitrio", que se perfila en la segunda de las Siete Leyes, la más debatida, aprobada apenas con un voto de diferencia y a la que se opuso Santa Anna, se denominó *Supremo Poder Conservador*; que se depositaría en cinco personas, entre cuyas facultades estaban declarar la nulidad de leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema.

Además, dicho poder tenía la facultad de declarar la incapacidad física o moral del Presidente y la de suspender hasta por tres meses las sesiones del Congreso. Con todas estas facultades, este poder conservador asumía, en teoría, una preponderancia total sobre los poderes tradicionales y se convirtió en el árbitro absoluto del gobierno. Para moderarlo se estableció un sistema de renovación, por el que cada dos años uno de sus integrantes sería sustituido por uno nuevo, con lo que se renovarían totalmente en un periodo de 10 años. Por lo que respecta al Poder Legislativo, se estableció un Congreso bicameral: la Cámara de Diputados integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes. Para ser diputado se requería ser mexicano o de cualquier parte de América que antes de 1810 hubiera estado bajo el dominio de España, tener 30 años cumplidos y un capital que produjera al menos 1500 pesos anuales.

Se excluía al Presidente, a los miembros del Supremo Poder Conservador hasta por un año después de que dejaran de serlo, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los de la Corte Marcial, secretarios de despacho y sus

oficiales, empleados de Hacienda, gobernadores, dignatarios de la Iglesia y jueces, comisarios y comandantes generales. La Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático integrado por 24 senadores que se renovarían por terceras partes cada dos años. La forma de elección de los senadores era por demás compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, reunido el Presidente con una Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las Juntas Departamentales y finalmente, el Supremo Poder Conservador.

Para los trabajos del Poder Legislativo se establecieron dos periodos de sesiones, se instituyó una diputación permanente para los recesos y la obligación de periodos extraordinarios de sesiones, si el Presidente o el Supremo Poder Conservador así lo resolvían. Para la discusión y aprobación de las leyes se estableció que la Cámara de Diputados sería siempre Cámara de origen y la de Senadores sería la revisora; podrían iniciar leyes el Presidente y los diputados en todas las materias, la Suprema Corte en lo relativo a sus funciones de administrar justicia y las Juntas Departamentales, sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones a las leyes constitucionales.

Durante la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes de 1836, México vivió en medio de turbulencias constantes, entre ellas, las más graves y peligrosas fueron la Guerra de Texas, territorio que se separó entonces de la nación mexicana, asumiendo su propia soberanía, y la guerra con Francia, para hablar de conflictos externos, internamente, la corriente federalista que se oponía al sistema centralizado del poder logró que se mantuviera la discusión y que ésta fuera motivo o pretexto de varios levantamientos y planes, así como de un proyecto casi completo de Constitución Federal elaborado por un nuevo Congreso, reunido durante 1842 y finalmente disuelto. En la práctica, la oposición de los presidentes y en ocasiones del mismo Congreso al Supremo Poder Conservador, impidió que éste hiciera uso cabal de sus amplísimas facultades y desde fines de 1840 la Constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia. Después de

algunas vicisitudes, el presidente, Nicolás Bravo, designó para sustituir al Congreso a 80 personas notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa, reunida para intentar, una vez más, sin la intervención popular en esta ocasión y sin pasar por un proceso electoral, formular una Constitución para México.

El resultado de estos trabajos, fue la Constitución denominada *Bases de Organización Política de la República Mexicana* conocida simplemente como *Bases Orgánicas*, y que fue sancionada solemnemente por el para entonces otra vez presidente, Gral. Antonio López de Santa Anna, en junio de 1843. Esta nueva Constitución fue centralista, adoptó el sistema de división por departamentos y suprimió al Supremo Poder Conservador, que había sido la manzana de la discordia en los años precedentes. Se volvió al esquema tradicional de los tres poderes y el Legislativo se depositó en dos Cámaras: Diputados y Senadores, con la peculiaridad de que la sanción de las leyes correspondió al Presidente y sin ella no entraban en vigor, caso único en nuestra historia constitucional. Se dieron en las Bases Orgánicas disposiciones de carácter expresamente parlamentario, se fijaron dos periodos de sesiones al año, de tres meses cada uno, el primero a partir del 1 de enero y el segundo a partir del 1 de julio.

En la formulación del Reglamento Interior del Congreso, que contenía las funciones de las Cámaras, se dispuso en su artículo 72, que los trabajos se regirían por el Reglamento del 23 de diciembre de 1824. La vigencia de esta Constitución centralista terminó cuando ya en guerra con Estados Unidos de América, se restableció el federalismo y se puso nuevamente en vigor la Constitución de 1824.

2.5.10 Constitución de 1857

Al triunfo de la revolución liberal iniciada en contra de la última dictadura de Santa Anna, durante la presidencia de Juan Álvarez, se convocó en cumplimiento del Plan de Ayutla, a un Congreso Constituyente en octubre de 1855. Inicialmente se

decidió que el Congreso se reuniera en Dolores Hidalgo, con el exclusivo objeto de redactar la Constitución, pero el nuevo presidente Ignacio Comonfort, modificó la convocatoria respecto de la sede y efectuadas las elecciones, el Constituyente abrió sus sesiones en México el 17 de febrero de 1856. Los liberales constituían una amplia mayoría frente a los conservadores, pero estaban divididos en dos tendencias: los moderados, que eran más numerosos, y los puros o radicales, que eran menos, pero más beligerantes y activos y que ocuparon los cargos más importantes en el Congreso, entre ellos la presidencia del mismo en la que estuvieron dos puros: primero Ponciano Arriaga y después Melchor Ocampo.

La Constitución de 1857 contiene cambios significativos en materia legislativa y otros avances en su Título I, Sección I “*De los derechos del hombre*” que abarca del artículo 1 al 29; Sección II “*De los mexicanos*” del 30 al 32; Sección III “*De los extranjeros*” en el artículo 33; y Sección IV “*De los ciudadanos mexicanos*”, del artículo 34 al 38. En cuanto a reglas de derecho parlamentario, lo más destacado es que en su Título III “*De la división de poderes*” da la clásica división del Supremo Poder de la Federación, que para su ejercicio se divide en: legislativo, ejecutivo y judicial, de los cuales nunca podrán reunirse dos o más en una sola persona o corporación.²² Se confiere el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada *Congreso de la Unión*, es decir, se pone término al sistema bicameral que era ya una tradición en México, pues tanto la Constitución federalista de 1824 como la centralista de 1836 habían mantenido la fórmula de dos Cámaras, una popular integrada por diputados y otra, la de senadores, más o menos aristocratizante en las constituciones conservadoras y representativa de los Estados de la Federación en la de 1824.

No se dispusieron limitaciones fundadas en que el diputado antes de su elección tuviera algún cargo en la milicia o en la administración pública, y tampoco se prohibió la reelección de los diputados. Esta posibilidad de reelección fue también un elemento que dio fortaleza al Legislativo frente al Ejecutivo. Se dispuso

22. <http://www.tlahui.com/politic/politi99/politi8/con1857.htm>

que habría un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, se dejó la calificación de las elecciones al mismo Congreso y se aprobó la regla según la cual los diputados serían inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Entre las reglas que se establecieron para el funcionamiento del Congreso, se fijó el quórum en más de la mitad de los diputados, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, a cuya apertura tendría que concurrir el Presidente y pronunciar un discurso, para manifestar el estado en que se encontraba el país y el segundo periodo, improrrogable, sería del 1 de abril al último de mayo del año siguiente.

Entre las normas de Derecho Parlamentario que encontramos en la Constitución de 1857, están las siguientes:²³

- 1 La iniciación de las leyes es competencia del Presidente de la República, de los diputados y de las legislaturas locales.
- 2 Se consideró por primera vez, para otorgarlas, un procedimiento privilegiado a los diputados estatales, que son el grupo de diputados federales de un mismo Estado y que aparecen en vez del Senado como la representación del sistema federal.
- 3 Se estableció un sistema para la discusión, en el que la falta de la Cámara revisora se sustituyó con una doble discusión. Después de una primera discusión, se enviaría el expediente de ella al Presidente de la República y éste podría devolverlo con su opinión. Si fuere conforme, se procedería de inmediato a votar; de ser discrepante, se devolvería a la comisión con las observaciones del Ejecutivo. La segunda discusión sería entonces sobre un dictamen que ya tomó en cuenta las observaciones del Ejecutivo.
- 4 El quórum requerido fue de la mitad más uno y la aprobación de las leyes requería la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los votos presentes.

23. Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. Ed. Oxford. México, 1999. P. 80.

- 5 En casos de "urgencia notoria", por acuerdo de dos terceras partes de los presentes, se podrían dispensar o estrechar los trámites.
- 6 Se autorizó expresamente al Congreso para que formulara su propio reglamento interior y se facultó a los presentes para hacer concurrir a los ausentes a las sesiones.
- 7 Entre las facultades del Congreso de carácter procesal, se incluyeron expresamente en la Constitución, las de corregir las faltas y omisiones de los diputados presentes y nombrar y remover a los empleados de la Secretaría del mismo Congreso y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 8 Se estableció para los recesos una diputación permanente, integrada por un diputado de cada Estado o territorio, con atribuciones específicas para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo dispusiera de la guardia nacional fuera de sus Estados o territorios, para por sí o a petición del Ejecutivo convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a fin de autorizar los nombramientos de funcionarios del servicio exterior, recibir los juramentos del Presidente o de los ministros de la Suprema Corte y, finalmente, formular dictámenes en asuntos pendientes. para que la legislatura siguiente tuviera de que ocuparse.
- 9 Las facultades sustantivas del Congreso fueran las tradicionales: aprobar leyes, aceptar nuevos Estados a la Federación, intervenir en los conflictos de los Estados y en funciones legislativas y políticas y las relacionadas con el gasto y presupuesto, que deberían ser analizados anualmente en el primer periodo de sesiones, así como la autorización de empréstitos públicos.

Esta Constitución dio al Congreso gran preponderancia al establecer el sistema de una sola Cámara, al grado de que el Poder Ejecutivo se sentía incómodo e impedido de cumplir sus funciones, ante la constante observación de un Congreso que asumió, a partir del triunfo de la República sobre el Imperio, sus responsabilidades con seriedad y empeño en ejercerlas, al grado que siendo presidente Benito Juárez, su ministro Sebastián Lerdo de Tejada propuso en una célebre circular del 14 de agosto de 1867, una reforma para reimplantar el sistema bicameral que se había abandonado hacía tan poco tiempo.

Se argumentó entonces que sería conveniente que estuviera representado, al lado del "elemento popular", el "elemento federativo", y que sería bueno para el país combinar la experiencia y la práctica de los senadores de mayor edad y con más historia, con los impulsos de los diputados. Se requería combinar la juventud de los diputados, que era sinónimo de inexperiencia, con la madurez de los senadores. La circular en un principio no tuvo acogida y más bien fue criticada en el Congreso. Pero el ministro de Juárez, a la muerte de éste, llegó a ser Presidente de la República y con un Congreso más adicto y dócil logró que en noviembre de 1874 se aprobara finalmente la reforma y se volviera al sistema de dos Cámaras, que se encuentra en vigor hasta nuestros días.

Bajo la Constitución de 1857, reformada por Lerdo en 1874, se gobernó a México durante los largos años en que estuvo en el poder Porfirio Díaz, época en que la vida del Congreso fue más bien formal y protocolaria, pues ante la fuerza y el predominio del Presidente, diputados y senadores se limitaban a refrendar las decisiones ya tomadas por el Ejecutivo; las reglas parlamentarias, durante este periodo, si bien estuvieron vigentes, no tuvieron en la práctica más uso que el de dar marco al cumplimiento de las solemnidades y las fórmulas.

2.5.11 Constitución de 1917

Durante la vigencia de 60 años de la Constitución de 1857, que se derogó en 1917, no hubo un gobierno en el que el Congreso brillara por su actividad, su participación en la vida política del país o en la elaboración de leyes. Los gobiernos liberales primero de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, se distinguieron por la preeminencia de los titulares del Poder Ejecutivo y lo mismo podemos decir de los gobiernos revolucionarios, quizá con excepción del de Madero, en que el Congreso tuvo algún grado de autonomía, más por la buena disposición del Presidente que por la situación general del país que seguía esperándolo todo, según una ya larga tradición, de un caudillo poderoso que gobernara con gran autoridad.

La Constitución contaba poco y el Congreso igual; sin embargo, cuando Madero y sus amigos lanzaron el *Plan de San Luis* en el que desconocían la última elección de Porfirio Díaz e invitaban al pueblo a levantarse en armas el 20 de noviembre a las seis de la tarde, también reconocieron la vigencia de la Constitución de 1857 y sólo propusieron que se reformara en el sentido de prohibir la reelección del Presidente, los gobernadores y los presidentes municipales. Al triunfo de la Revolución se convocaría a elecciones de acuerdo con el mismo código liberal; del Congreso se dijo muy poco, y al igual que las de Presidente, las elecciones de diputados y senadores se declararon nulas.

Sin embargo, en el punto seis del plan se estableció que el Presidente Provisional, antes de entregar el poder; debía rendir cuentas al Congreso de la Unión del uso de las facultades que le confería el mismo plan; se entiende que al nuevo Congreso, electo al triunfo revolucionario, ya que el anterior quedaría disuelto al declararse nula su elección. Posteriormente Carranza convocó a un Congreso constituyente, que fue electo entre los revolucionarios triunfadores y sus partidarios y se reunió en Querétaro a finales de 1916. Ante el flamante Congreso el primer jefe leyó un mensaje y presentó un proyecto de Constitución, en el cual respecto al Poder Legislativo, se repitió el sistema bicameral y se respetaron las líneas generales de la Constitución de 1857.

El Congreso constituyente para sus trabajos eligió su propia mesa directiva y dos comisiones de Constitución, que presentaban al pleno los dictámenes sobre los artículos del proyecto de Carranza que fue combatido y modificado en aspectos importantes, mas no en el capítulo del Congreso. Entre las líneas generales de la Constitución vigente en materia del derecho parlamentario, encontramos el bicameralismo, que se consagra en el artículo 50, en el que se establece que el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores.

Otras líneas también fundamentales están contenidas en los artículos 71 y 72, que se ocupan de la iniciativa y formación de las leyes y en los que encontramos que esta función, formal y materialmente legislativa, se otorga básicamente al Congreso, pero en ella tiene también su participación el Poder Ejecutivo, aun cuando esa participación es restringida y secundaria, ya que la última palabra en la materia desde el punto de vista de la Constitución vigente, la tiene el Legislativo, que puede rechazar las propuestas del Ejecutivo y rectificar sus propias determinaciones en el caso de que el Presidente haya hecho uso del derecho de veto.

El Congreso tiene la atribución eminentemente parlamentaria de dictaminar primero a través de sus comisiones y de discutir después, los proyectos de ley y la más importante de las funciones en esta materia, que es la de aprobarlos o rechazarlos, sea que surjan de su mismo seno en los congresos locales o del Presidente de la República. La Constitución de 1917, por otra parte, adoptó el sistema de libertades del siglo pasado y enumeró en preceptos separados, las funciones propias del Congreso. También adoptó el sistema bicameral para la aprobación de las leyes, esto es, que requieren aprobación sucesiva de las dos Cámaras y confirió funciones exclusivas para cada una de las Cámaras.

Además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades relacionadas con la regulación del sistema federal, como establecer nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. Otras funciones, formal pero no materialmente legislativas, son acordar el cambio de residencia de los Poderes de la Federación y las relativas a las cuestiones económicas en materia de impuestos, celebración de empréstitos, facultar el comercio entre los Estados y establecer casas de moneda, fijar las condiciones de éstas y el valor de la moneda extranjera así como adoptar un sistema de pesas y medidas. Las facultades en materia militar son, en primer lugar, declarar la guerra, levantar y sostener las instituciones armadas y organizar la guardia nacional.

En materia educativa, le compete organizar y sostener escuelas de todo tipo, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura. Finalmente, están las llamadas facultades implícitas que son las de expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades enumeradas en el artículo 73 y las que se encuentren concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión. Además de estas funciones propias del Congreso General, la Constitución de 1917 le confirió la de elaborar su propio Reglamento Interior, tomar medidas para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los legisladores; también se le autorizó para expedir la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el órgano fiscalizador del gasto del Ejecutivo.

Una función primordial de la Cámara de Diputados es la de aprobar el presupuesto anual de gastos de la nación, otra es la de conocer de acusaciones de juicio político, formularlas ante la Cámara de Senadores que actuará como Gran Jurado y decretar la procedibilidad o no, de juicio en contra de los funcionarios que gocen de fuero constitucional, es decir, decretar el desafuero. Por otro parte, la Cámara de Senadores tiene como funciones exclusivas las de aprobar los Tratados y las Convenciones Diplomáticas que celebra el presidente, ratificar los nombramientos de diplomáticos y cónsules mexicanos en el exterior, de los empleados superiores de Hacienda, y de jefes de las Fuerzas Armadas de Coronel en adelante, así como aprobar o no, los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia que mediante temas le propondrá el Ejecutivo. El Senado debe autorizar la salida de tropas mexicanas fuera del país.

También son reglas del Derecho Parlamentario las que se encuentran en la sección II, del capítulo II, del título III de la Constitución, que se denomina *De la Iniciativa y Formación de las Leyes*, en el que encontramos que pueden iniciar leyes, el Presidente, los diputados y senadores y las legislaturas de los Estados. A las iniciativas del Presidente, de los congresos de los estados o de las diputaciones de los estados, esto es, del grupo de diputados federales

provenientes de una misma entidad, se les da un trato preferencial y pasan directamente a comisiones; las iniciativas de diputados o senadores deberán sujetar- se al trámite que prevea el reglamento. La regla general para la formación de una leyes que se apruebe en ambas cámaras y no sea vetada por el Ejecutivo. Sí éste la veta en todo o en parte, tiene que regresar a 1as cámaras para volver a discutirse y si se aprueba ahora por dos terceras partes del número total de votos en cada cámara, volverá al Ejecutivo para su promulgación sin que éste pueda ya detenerla.

Se establece que las votaciones de las leyes o los decretos serán nominales y que por regla general, las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, con excepción de proyectos o de empréstitos, contribuciones o impuestos sobre reclutamiento de tropas, que deberán tener como cámara de origen a la de diputados. Muchas son las reformas que en materia parlamentaria se han introducido a los textos originales de 1917; entre ellas destacan el aumento de dos a tres años para renovar la Cámara de Diputados, aprobado en 1933; incremento del número de habitantes por el que será electo un diputado, originalmente de 60 mil, que subió a 100 mil en 1928 y a 150 mil en 1952.

El artículo 52 actualmente vigente establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, con lo que se suprimió el número de habitantes para determinar el número de diputados, y 200 más por el principio de representación proporcional. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Este sistema de representación proporcional ha sido la culminación de un proceso mediante el cual se ha pretendido dar representación a las minorías, y se inició con la reforma de 1963 que instituyó los llamados diputados de partido. Se implantó en México, según se ha dicho, por las exigencias de la "Alianza para la Producción" promovida por el gobierno estadounidense, que exigía para la ayuda que proporcionaba, reformas fiscales y reformas democráticas; consistió en que se reconocía a los partidos minoritarios que hubieran obtenido 2.5% de la votación total, cinco diputados, más uno por cada 0.5%, hasta llegar al tope de 20, sumando en este total los que se hubieran obtenido por mayoría.

El mínimo de 2.5% se tuvo que reducir a 1.5% en 1972, porque había partidos que el gobierno quería favorecer y no alcanzaban el porcentaje primeramente indicado. Los diputados que representaban a los partidos minoritarios eran inicialmente los que habían competido en un distrito y obtenido mayor porcentaje de votos que sus compañeros, aun sin haber ganado la mayoría en su distrito.

Fue en 1977, cuando con la llamada Reforma Política, se estableció el nuevo sistema aún vigente que se ha denominado de representación proporcional y cuyo análisis corresponde al derecho electoral. Con esta reforma, se inició un proceso del que surgieron diversas disposiciones constitucionales que si son de orden legislativo o parlamentario, algunas de las cuales fueron aprobadas en las diversas reformas de 1986, 1990 y 1993.

Según el texto vigente, resultante de dichas reformas, las reglas constitucionales de carácter parlamentario más destacadas son las siguientes:²⁴

- 1 En ningún caso un partido podrá tener más de 315 diputados en la Cámara; esto significa que para la obtención de la mayoría calificada de dos terceras partes que se requiere entre otros casos, para reformar la *Constitución*, será necesaria la colaboración de al menos dos partidos.

24. Ibidem. P. 87.

- 2 Se suprimió la autocalificación de los diputados y se creó un organismo público autónomo que la ley denominó posteriormente *Instituto Federal Electoral*, para encargarse del proceso y de su calificación, y un Tribunal Electoral, ahora dependiente del Poder Judicial, para los casos de controversia.
- 3 Se establecieron sanciones para quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaren sin causa justificada a desempeñar su cargo y se fijó el quórum para sesionar en más de la mitad en cada cámara.
- 4 Se establecieron dos periodos de sesiones en lugar de uno solo, como estaba establecido en el texto anterior, volviendo así a la práctica de las constituciones del siglo pasado.
- 5 Se facultó al Congreso a expedir su propia *Ley Reglamentaria*, que regulará su estructura y funcionamiento, ya la que se exceptuó expresamente, del veto presidencial.
- 6 Se dejó a esa ley secundaria la determinación de las formas y los procedimientos para la integración de los diputados en grupos parlamentarios, según su afiliación a partidos.

Respecto a la Cámara de Senadores, las reformas han sido en menor número y las más importantes son muy recientes. En 1933, la duración del periodo de los senadores se aumentó de cuatro a seis años y se suprimió el sistema de renovación de la Cámara por mitades cada dos años. En 1986 se restableció este sistema de renovación por mitades sólo que entonces, cada tres años, la que implicó una elección mediante el artículo transitorio relativo; en la que los electores votaron en cada entidad por un senador para seis años y otro para tres.

Se estableció que la declaración de la mayoría de votos de los senadores la harían las legislaturas de los Estados y la del Distrito Federal, la Comisión Permanente, aún cuando el colegio electoral siguió siendo el mismo Senado. Esta nueva fórmula para el Senado duró muy poco tiempo y en 1993 se llevó a cabo una reforma de fondo, puesto que se incorporó al Senado el sistema. De

representación proporcional ya experimentado largamente en la Cámara de Diputados, se aumentó el número de Senadores a tres por Estado, dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional, éste será el que haya encabezado la fórmula del partido que obtiene el segundo lugar en la votación en la entidad de que se trate. Posteriormente se incrementó esta representación proporcional por una lista de 32 senadores más, no representativos de las entidades, sino de los partidos, con lo que se rompió el principio de que esta Cámara fuera la representante del sistema federal y equilibradora de la de Diputados.

Así, cada partido presentará una fórmula con dos candidatos propietarios y dos suplentes. El partido que obtenga la mayoría tendrá dos senadores y el que obtenga el segundo lugar de la votación, contará con un senador. El cuarto senador se eligió por listas partidarias. Se suprimió la renovación por mitades cada tres años recién implantada y se volvió al sistema de renovación total cada seis años. La reforma obligó también a reconocer dentro del Senado a los grupos parlamentarios según su afiliación a partidos políticos. La facultad de hacer asignación de mayorías se le retiró a los congresos locales y se confirió a los consejos locales electorales. Para evitar que las asambleas se conviertan en reuniones tumultuarias, en las que reine la anarquía y en las que las decisiones se tomen sin orden o sin la debida información o discusión previa, es necesario que sus trabajos se rijan por reglas que se ocupen de la forma de integrarla, de las comisiones, de sus trabajos, de los debates y de las votaciones. Estas normas han sido tradicionalmente los reglamentos parlamentarios, cuya naturaleza jurídica se debate desde hace largo tiempo.

El artículo 56 constitucional señala que la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de

primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

En México, el primer reglamento para el funcionamiento de un Congreso fue el que se expidió el 11 de septiembre de 1813 para el Congreso de Chilpancingo y posiblemente fue formulado por alguno de sus mismos integrantes, gracias a la inspiración de José María Morelos. Este reglamento se ocupó principalmente de la forma de integrar el mismo Congreso y un poco del funcionamiento y los trabajos de la asamblea. No tenemos mayores datos de la aplicación en la práctica del mismo, pero no hay duda de que su valor es mucho más que solamente simbólico e histórico. De los ocho diputados constituyentes la historia nos revela que únicamente dos fueron electos y los demás designados por el mismo Morelos.

Otros precedentes de los reglamentos parlamentarios mexicanos los encontramos en el Reglamento para el Gobierno de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, del 14 de noviembre de 1821 y en el Reglamento de la Junta Instituyente, de 1822. El primero tiene como origen y precedente al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba. Este último previó la creación de la Junta Provisional de Gobierno, en tanto se elegía a un Congreso y para desempeñar precisamente funciones de Poder Legislativo. El Reglamento fue expedido por la misma junta, órgano aristocrático integrado por 38 notables elegidos por Iturbide en su mayoría y contiene algunos puntos de interés, como la creación de comisiones permanentes para el estudio de los asuntos a su cargo; éstas fueron: primera y segunda de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra.

Las comisiones deberían integrarse por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros y su función era presentar informes al pleno de la junta sobre los asuntos que se les turnaban. Se prevén también comisiones especiales de carácter permanente y con finalidades específicas según los requerimientos de los

trabajos de la junta. El Reglamento de la junta instituyente se origina cuando Iturbide rompe con el Congreso que él mismo había convocado en cumplimiento del *Tratado de Córdoba* y organiza para sustituirlo a la junta que, reunida en forma apresurada, elabora su propio *Reglamento*, el cual no varía en lo esencial del que reguló las funciones de la otra junta, la Provisional Gubernativa.

El reglamento más importante de esa época es el que el Congreso Constituyente ya reunido se enfoca a formular para el desarrollo de sus propios trabajos y que emite por decreto del 23 de abril de 1823. Se repiten en él las comisiones de trabajo, pero se agrega que de ser necesario se formarían otras para asuntos no previstos. Se crea la Comisión de Policía para el buen funcionamiento y el orden en las sesiones, pero también con el encargo de llevar el diario del Congreso y manejar el presupuesto. Se estableció entonces la regla para que la Comisión de Policía presentara semestralmente un informe de gastos y cuentas para su aprobación por el Congreso.

Con ese reglamento de abril de 1823 se llevaron a cabo los trabajos que culminaron con la *Constitución* federal de 1824 y ya en vigor ésta, se eligieron diputados y senadores para la integración del Congreso, ya no Constituyente, sino constituido y este Congreso, el primero de carácter republicano y federal, elaboró su legislación interior que se denominó *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General* y fue puesta en vigor el 23 de diciembre de 1824.²⁵ Este reglamento ha sido el modelo de los posteriores hasta nuestros días; en él se establecen las siguientes 11 comisiones: Puntos Constitucionales; Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda; Crédito Público; Justicia; Negocios Eclesiásticos; Industrial, Agrícola y Fabril; Libertad de Imprenta; Policía Interior; y Peticiones. Se aceptó también que el número de comisiones podría aumentar a juicio de cada cámara, según las materias que fuera necesario agregar. Se incluyeron en el *Reglamento* normas para la instalación de las cámaras y se

25. Ibidem. Pp. 88-90.

crearon las Comisiones Instaladoras, para que el Congreso saliente hiciera formalmente entrega al entrante de las instalaciones y documentos de las cámaras y no se rompiera así el orden y la continuidad institucional.

Para dirigir los trabajos y gobernar en el aspecto administrativo el funcionamiento de cada cámara, se creó la Comisión Permanente integrada con un diputado y un senador en cada caso, por cada uno de los Estados y territorios representados, debiendo ser escogido el más antiguo de los del mismo estado o territorio. Se previó el nombramiento del presidente de cada Cámara, de comisiones de cortesía, para comunicarse con los otros poderes a fin de visitar a legisladores enfermos, asistir a funerales de los que morían o de sus familiares.

En 1837, durante la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes, se expidió el *Reglamento del Congreso*, cuya innovación respecto del anterior es que crea la "Diputación Permanente" integrada por cuatro diputados y tres senadores, para actuar en los recesos. El 10 de septiembre de 1842 se expidió el *Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente*, que sirvió para regular los trabajos que culminaron con la *Constitución* de 1843 denominada *Bases Orgánicas* y que fue usado también para el reglamento del Constituyente de 1856-1857. Este reglamento, con algunas variantes: estuvo en vigor durante casi toda la segunda mitad del siglo XIX aun cuando en verdad, por la situación general del país, en constante ebullición política primero y luego por la dictadura porfiriana, tuvo poca aplicación en la práctica.

En septiembre de 1898, en un punto clave de los gobiernos de Porfirio Díaz, entró en vigor el decreto fechado el 20 de diciembre del año anterior, que resumió normas de reglamentos anteriores, sistematizó y ordenó otras y creó algunas nuevas y se mantuvo en vigor con pocas reformas hasta que se expidió el actual *Reglamento* aún vigente y expedido el primero de marzo de 1934. El *Reglamento* de 1898 sirvió incluso para regular al Constituyente de Querétaro convocado por el gobierno de Venustiano Carranza y fue modelo para el actual,

por lo que se puede decir que el ahora vigente fue concebido para una situación histórica y para un Congreso de hace ya 100 años, y aún más si se considera que a su vez el reglamento de 1898, tiene mucho de los anteriores de principio del siglo XIX.

Encontramos entre los temas sobresalientes, la división de las sesiones en *ordinarias* y *extraordinarias*, según se convoquen para los asuntos generales y en los calendarios previstos en la *Constitución* o en épocas diferentes y para asuntos específicos; *públicas* y *secretas*, según se determine o no la presencia del público y periodistas en las galerías, y *permanentes*, que es cuando por la importancia de un asunto se continúa trabajando hasta agotarlo. Otro tema importante que regula es el Orden del Día y la prioridad en él de los asuntos legislativos. Deben destacarse asimismo las reglas para los debates, los diversos tipos de votaciones y las normas que rigen en el ceremonial del Congreso.

Durante mucho tiempo el reglamento fue suficiente para los trabajos de unas cámaras dóciles al Ejecutivo, que por regla general delegaban sus funciones legislativas a través de facultades extraordinarias y que de poco trascendente se ocupaban. Pero en la medida en que los diputados independientes del Ejecutivo propuestos por partidos de oposición fueron incorporándose a la Cámara Baja, se hizo evidente la necesidad de una nueva reglamentación. Así las cosas, y con motivo de las reformas constitucionales de 1977, en especial el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y su papel en el Congreso, se detectó la necesidad de formular un nuevo estatuto jurídico para las cámaras.

El proyecto, presentado por un grupo de diputados, pero con el visto bueno y quizá la intervención de técnicos del Ejecutivo, fue aprobado el 25 de mayo de 1979 con el nombre de *Ley Orgánica del Congreso General*. Esta ley ha sido modificada ya en dos ocasiones, en diciembre de 1981 y en julio de 1994, en ambas con objeto de adecuar las reglas secundarias a reformas constitucionales. Esta norma deja vigente el anacrónico reglamento en todo lo que no se le oponga, en tanto que cada cámara elabora su propio reglamento interior para

regular sus trabajos. El proyecto, así, fue propuesto para tener una *Ley Orgánica del Congreso*, que organizara a éste y regulara sus funciones a través de líneas muy generales y dos reglamentos autónomos, uno de cada Cámara, para regir los detalles de debates, votaciones, ceremonial, etcétera.

La novedad más interesante de esta ley es la inclusión de los grupos parlamentarios, como una nueva forma de asociarse de los legisladores y la inclusión al lado de la antigua Gran Comisión, de una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos representados en la Cámara y que según la ley, fungirá como órgano de gobierno, a fin de optimizar al ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara de Diputados.

Las comisiones en la Cámara de Diputados se dividieron en ordinarias y especiales; entre las primeras se encuentran la citada de Régimen Interno y Concertación Política y las 44 de Dictamen Legislativo, así como las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamento y Prácticas Parlamentarias. Existen también las de Investigación, las Jurisdiccionales y las que tengan alguna función específica aprobada por la Cámara. En el caso de la de Senadores, las Comisiones Ordinarias incluyen 21 de Dictamen, la de Administración, la de Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales, la de la Medalla Belisario Domínguez y la Jurisdiccional; se conserva la Gran Comisión al frente del Senado, se reconocen los grupos parlamentarios Y sin crear, como para el caso de las de Diputados, una Comisión especial, se admite que la de los coordinadores de grupos parlamentarios se reúnan con el "líder" del grupo mayoritario para considerar acciones que propicien el mejor desarrollo de las labores de la Cámara.

La de Diputados tendrá además de las comisiones, cuatro comités de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y uno denominado *Instituto de Investigaciones Legislativas*. La actual legislación que

regula las funciones del *Congreso* y los trabajos de sus cámaras tiene ahora tres niveles, el primero ocupado por las reglas constitucionales, otro intermedio constituido por la *Ley Orgánica* y uno de rango inferior, que es el *Reglamento* y que deberá ser sustituido en su momento por dos reglamentos de debates sesiones y votaciones, uno por cada cámara, y posiblemente por otro reglamento relativo a las funciones de los diversos grupos y comisiones de los legisladores, las galerías, la presencia de la prensa y algunos otros temas más. Finalmente, además de estas normas de tipo general, existe la costumbre de tomar "acuerdos parlamentarios" para cuestiones específicas, a veces no previstas en la reglamentación vigente y otras sí, pero que resultan inadecuadas o contrarias a la voluntad de los diputados en un momento político determinado.

Dentro de las últimas reformas hechas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos encontramos las siguientes:²⁶

- Decreto del 26 de junio de 2008 por el que se reforma el inciso d), del artículo 34 de la Ley, para otorgarle a la Junta de Coordinación Política la atribución de aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- Decreto del 21 de abril de 2008 por el que se adiciona un inciso i) al artículo 20, que señala como atribución de la Mesa Directiva, expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.

Otra reforma consiste en adicionar un punto 3 al artículo 23 para expresar que si al comenzar el periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1 de diciembre, procederá a tomar las medidas necesarias para que el Congreso se erija en colegio electoral a efecto de designar Presidente interino, en los términos del artículo 84 Constitucional.

26. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>

Una reforma es la hecha al inciso h), párrafo 1 del artículo 34, para dar como otra atribución a la Junta de Coordinación Política, la de proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios.

Aunado a las reformas anteriores, se adiciona un artículo 34 Bis a la Ley, que estipula lo que deberá contener la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, destacando los requisitos legales a satisfacer por los aspirantes, las reglas y plazos para consultar a la ciudadanía o a las instituciones públicas de educación superior; las fechas y los plazos de cada una de las etapas del procedimiento de designación, en los términos del artículo 41 Constitucional. Para la designación del Contralor General, el órgano o la comisión que se encargará de la integración de los expedientes, revisión de documentos, entrevistas, procesos de evaluación y formulación del dictamen que contenga los candidatos aptos para ser votados por la Cámara. En todo caso deberá convocarse a las instituciones públicas de educación superior, para que realicen sus propuestas.

Tratándose de la designación de los consejeros Presidente y electorales; el órgano o la comisión encargada de la recepción de documentos e integración de los expedientes e integración de la lista de aspirantes, así como de formular el dictamen respectivo que consagre los resultados, para los efectos conducentes. En el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, se procurará la inclusión paritaria de hombres y mujeres.

- El decreto del 21 de abril de 2008 por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 46, el cual expresa que para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa, se integrará el Comité de decanos que atenderá las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos. Este Comité estará constituido por los diputados que integren la Mesa de Decanos, conservando la composición y estructura jerárquica.
- El Decreto del 24 de diciembre de 2007 por el que se reforma el numeral 1 y se adiciona el numeral 2 al artículo 53 de la Ley que establecen las atribuciones de cada Dirección General que integran la Contraloría Interna.

A la Dirección General de Auditoría le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías hasta la solventación y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar el correcto manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales. A la Dirección General de Control y Evaluación le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y participar en actos de fiscalización.

A la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; intervenir en los medios de impugnación ante las autoridades competentes, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.

CAPÍTULO III

El Derecho Parlamentario como una Ciencia Jurídica Autónoma

3.1 Marco de referencia

Es de suma importancia entender las relaciones entre el Derecho Parlamentario y otras disciplinas, tanto jurídicas como no jurídicas, porque conociendo el contenido de materias afines para el estudio del fenómeno político, se pueden establecer diferencias y semejanzas que conduzcan a un mejor conocimiento del Derecho Parlamentario. Al establecer las diferencias y entender las semejanzas, se puede comprender que el Derecho Parlamentario es distinto de otras disciplinas pero a su vez, tiene puntos de contacto con ellas, ya que un mismo fenómeno, un mismo hecho o una misma institución pueden ser considerados desde distintos ángulos.

Elaborar el Derecho Parlamentario requiere un conjunto de conocimientos para poder organizar debidamente a los parlamentos y atender a su funcionamiento eficaz e ininterrumpido. Estos conocimientos los vamos a encontrar en otras disciplinas por lo que conviene realizar el estudio de las relaciones entre ellas para aplicar, cuando sea procedente, los conocimientos técnicos necesarios para el logro de los objetivos parlamentarios. Debido a este enfoque disciplinario se entiende que son muchas las disciplinas relacionadas con el estudio del Derecho Parlamentario, mismas que le proporcionan instrumental cognoscitivo importante para su mejor comprensión e integración.²⁷

3.2 Objeto del Derecho Parlamentario

Para entender el objeto que se persigue con el estudio del Derecho Parlamentario, se aborda desde una visión gnoseológica, entendida como teoría del conocimiento, la cual permite establecer que el objeto se refiere a la comprensión de los aspectos esenciales que integran al parlamento, incluyendo no sólo las

27. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. 3ª ed. México, 1995. P. 50.

cuestiones normativas sino también los aspectos relacionados con su génesis, desarrollo, organización, funcionamiento, tarea política que desempeña y procura mantener, así como los principios y valores que representa,

Para el sujeto cognoscente el enfrentarse al reto de llegar a conocer al parlamento en sí, constituye un motivo de interés, no sólo por lo que ha representado y representa en la vida de los Estados modernos, sino también por su contenido jurídico que mucho lo enriquece y constituye punto de partida para su explicación sistemática. Sin embargo, el conocimiento de este derecho va más allá de lo que pueda representar el conjuntar una serie de datos sobre hechos y normas parlamentarias, con propósitos solamente informativos, pues lo importante es obtener de ellos el saber político, jurídico y axiológico para que puedan ser ordenados en sus principios y causas con el fin de obtener una mejor explicación conforme las ciencias del derecho.

Fernando Santaolalla expresa que “lo que cualifica al Derecho Parlamentario frente al resto del Derecho Constitucional es la peculiaridad de su objeto que, a su vez, se transmite al conjunto de normas que forman su contenido. El Derecho Parlamentario gira en torno al órgano investido de la representación popular y, de esta forma, dotado de su supremacía jurídico-política, en el Estado”.²⁸

A partir de estas proyecciones se obtiene de diversas disciplinas la esencia, evolución y conformación del parlamento que permitan la comprensión de lo relacionado con su universo mismo que hasta hace poco tiempo permaneció reducido dentro de los estudios del Derecho Constitucional, sin posibilidades de desarrollo particularizado, debido a la falta de estudiosos que atendieran esta disciplina relativamente nueva con afanes cognoscitivos para abarcarla en toda su amplitud.

28. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Espasa Calpe. Madrid, España, 1990. P. 29.

3.3 Método de estudio del Derecho Parlamentario

Para una disciplina como el Derecho Parlamentario que aún se encuentra en proceso de integración, no resulta fácil decidir cuál ha de ser el mejor camino para llegar a su objeto de conocimiento, que entendiendo lo anterior, es el universo parlamentario. Pocos autores se han preocupado por el problema del método para tratar esta materia, debido fundamentalmente a la resistencia que en muchos de ellos existe para separar su estudio del ámbito del Derecho Constitucional y para concederle la autonomía científica y académica que requiere para su desarrollo y progreso.

Este problema del método se acentúa aún más en el campo de las investigaciones de carácter político, por el acelerado desarrollo de las disciplinas que han hecho de las relaciones del Estado y del poder, su objeto de conocimiento. Por lo anterior se considera que dada la complejidad y amplitud de la situación actual del Derecho Parlamentario, la metodología para su cabal conocimiento tiene naturaleza múltiple, derivada de las distintas disciplinas que son involucradas al estudiar lo relacionado con el parlamento y con el estudio del poder, debiendo intentar encontrar los caminos que mejor se acomoden a su naturaleza y a sus fines.

El método es todo procedimiento científico que emplea el sujeto cognoscente para llegar a conocer y enseñar la verdad acerca de algo, lo cual presupone recorrer diversos caminos intelectuales que se estimen adecuados para llegar al objeto propuesto. Aplicado lo anterior al Derecho Parlamentario, el método para su aprendizaje, por la naturaleza de la materia, es el método jurídico que consiste en aplicar los medios apropiados para conocer las causas y los fines del Derecho Parlamentario, interpretar los factores que le dan origen y la estructura de las leyes positivas y técnicas.

Al aplicar el método jurídico por las relaciones e interrelaciones que mantiene éste con la filosofía, la sociología y la historia, el investigador se auxilia de los

métodos propios de cada una de ellas y utiliza indistintamente el método inductivo o el deductivo, para obtener los resultados que desea, que pueden ser, en el caso de la inducción, el derivar “sistemáticamente la determinación fundamental de cada una de las instituciones particulares, analizándolas dentro de las complejas relaciones sociales”.²⁹ En el caso de la deducción, el estudioso de la disciplina parlamentaria, partiendo de los conocimientos considerados como verdaderos y ciertos, puede desprender mediante inferencias lógicas nuevas evidencias sobre esta materia. Por lo tanto el cultivador del Derecho debe seguir un método jurídico completo que realice “en la medida de lo posible una síntesis entre la exigencia histórico-política y el rigor de la dogmática pura”.³⁰

En cuanto al método histórico se refiere, es incuestionable la utilidad que reporta para los investigadores de esta materia relativamente joven, ya que mediante el mismo pueden llegar a conocer las instituciones políticas y parlamentarias que los diferentes pueblos han tenido y que reflejan su particular manera de ser, determinante para conformar sus tradiciones, costumbres y prácticas que alcanzaron categoría jurídica para normar coercitivamente su convivencia social. Mediante este método se hace posible determinar las características que revistieron su naturaleza en relación con los regímenes políticos en que estaban insertos y las ideas que predominaban en su momento.

El método sociológico tiene una importancia relevante puesto que la materia parlamentaria es estudiada entre los hechos sociales que constituyen la llamada dimensión sociológica del Derecho Parlamentario. Mediante este método se hace factible el logro del conocimiento y sistematización lógicos de los hechos sociales, para lo cual se utilizan toda la información y datos que mediante la observación empírica se obtienen interconectándolos entre sí con el fin de encontrar las relaciones de causa a efecto para establecer leyes científicas.³¹

29. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Heliasta. 20ª ed. Buenos Aires, 1986. P. 406.

30. Di Ciolo, Vittorio. El Derecho Parlamentario en la teoría y en la práctica. Giuffrè. 2ª ed. Milán, 1987. Pp. 9-10.

31. Cabanellas, Guillermo. Op. Cit. P. 406.

Como institución política por excelencia, el parlamento, su aparición, evolución, desarrollo, organización, funcionamiento e incluso, su disolución, son resultados de múltiples factores sociales, políticos, económicos y culturales que al interrelacionarse dan lugar a los diferentes sistemas políticos, por ello son imprescindibles para su estudio, las variables sociológicas y de observación de los hechos sociales que los explican, entendiendo así, que las distintas disciplinas tienen sus propios métodos para aproximarse al conocimiento de las diferentes facetas del parlamento que pueden ser motivo de su interés científico.

En general, todos los métodos aplicables a las ciencias sociales y políticas son de gran utilidad y el auxilio que puedan prestar para llegar al objeto de conocimiento del Derecho Parlamentario depende también del realismo y objetividad con que se aprecia a los parlamentos de los diferentes países, pues cada uno de ellos proyecta su acción de acuerdo con las condiciones históricas de su pueblo y la etapa de desarrollo democrático en que se encuentre.

3.4 El Parlamento en México

La evolución del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos depende de la consolidación de los campos políticos para lo cual es necesario que la sociedad continúe con su participación, que los partidos políticos consoliden su convocatoria y que los medios de comunicación alcancen un grado óptimo en su función informativa. Además habría que airear la política mexicana a través del conocimiento del Derecho Comparado, ya sea retomando la bibliohemerografía existente, proveniente de países con un elevado grado de éxito democrático o por medio del intercambio de experiencias que se retoman en reuniones interparlamentarias binacionales o multinacionales. En los últimos años se ha intensificado el interés por el Derecho Parlamentario, muestra de ellos son las instituciones, obras, cursos, diplomados, seminarios y cátedras que se han creado en el ámbito educativo, cuyo propósito es fortalecer al Congreso General y crear

una cultura política nacional abundando en el conocimiento del quehacer parlamentario mexicano.

3.5 Fuentes del Derecho Parlamentario

Conforme a los estudios que existen sobre Filosofía del Derecho en México, las fuentes del Derecho se clasifican en formales, materiales o reales y fuentes históricas. Las fuentes formales se refieren a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia; las materiales o reales se refieren a las condiciones o circunstancias históricas, factores y elementos que se dan en cierta época, las cuales influyen en el contenido de las normas jurídicas y; las históricas se refieren a los documentos que contienen el texto de una norma o conjunto normas jurídicas.³²

3.5.1 La Constitución Política

La primera fuente normativa del Derecho Parlamentario es la Constitución, contiene los lineamientos jurídicos que preceptúan la organización y funcionamiento del poder legislativo. La Constitución pues, se entiende en este sentido como el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país, nuestra Constitución cuenta con una parte orgánica relativa a los órganos de gobierno y las relaciones existentes entre ellos; y una parte dogmática que consagra los derechos de los individuos. Atendiendo al criterio anterior, su puede ubicar al Parlamento dentro de la llamada parte orgánica de la Constitución.

32. García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 42ª ed. Porrúa. México, 1991. P. 51.

Es el texto constitucional el que establece los órganos de gobierno que integran al Estado y las relaciones entre los mismos. Nuestra Carta Magna establece en su artículo 49 que “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”; el artículo 50 dispone: “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”, también existen otros preceptos constitucionales que precisan todo lo referente al Congreso de la Unión.

Las disposiciones constitucionales constituyen una fuente normativa de vital importancia para el conocimiento del parlamento, ya que en ellas se contiene su organización y facultades, por ello la Constitución es una fuente normativa primaria de consulta obligada porque de ella parten las raíces jurídicas del Congreso y otras leyes relacionadas con el mismo.

3.5.2 Ley Orgánica del Congreso General

En relación con el Derecho Parlamentario Mexicano, el artículo 70 de la Constitución establece el principio que en la doctrina se conoce con el nombre de “autonormatividad de las Cámaras”, el cual impide la injerencia normativa de de instancias ajenas al Poder Legislativo en lo que se refiere a su organización y funcionamiento interiores a través del establecimiento de una “reserva de ley o reglamento parlamentarios”.

De esta manera, el mismo artículo señala que “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos” y el párrafo cuarto señala que la ley orgánica no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, es decir, en el procedimiento de creación de la Ley Orgánica del Congreso no interviene otro poder que no sea el legislativo.

3.5.3 Reglamento del Congreso General

El artículo 77 constitucional señala en su fracción III que cada una de las Cámaras puede sin intervención de la otra, hacer su propio reglamento interior. Es decir, cada Cámara puede expedir de manera separada el reglamento que habrá de normar su gobierno interior, sin embargo, actualmente, existe un reglamento interior de gobierno que es común a ambas Cámaras. El Congreso mexicano ha tenido relativamente pocos reglamentos en su historia: el del 3 de enero de 1825 estuvo en vigor durante 72 años y fue sustituido por el del 20 de diciembre de 1897 y a su vez, éste estuvo vigente hasta que se expidió el actual reglamento, el 20 de marzo de 1934.

Desde 1934 hasta 1979 que se expide la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue el principal instrumento regulador de toda la materia concerniente a la estructura, organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión y es hasta las sesiones de 1977 cuando por primera vez se propuso la idea de que el Congreso necesitaba no sólo un reglamento, sino una ley orgánica, así, la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Congreso mencionó el hecho de que la costumbre parlamentaria mexicana había consagrado el principio de que el Congreso se rigiera por un reglamento, sin embargo, en realidad era una verdadera ley orgánica.

A partir de 1979 rigen la materia parlamentaria en México, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, siendo publicado este último en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Marzo de 1934, por lo cual también se vuelve necesaria una renovación y modificación de estos instrumentos normativos, que vaya de acuerdo con las necesidades sociales y con las exigencias que se requiere en nuestro país para que la coadyuvancia de ambas Cámaras, las cuales conforman el Congreso y lo cual, se vería reflejado en resultados favorables para los habitantes de la nación.

3.5.4 Acuerdos de los Grupos Parlamentarios

Dentro de la práctica parlamentaria, los acuerdos emanan de los órganos rectores de las Cámaras, mismos que tienen una naturaleza parlamentaria, variedad de contenidos y son fuente genuina de derecho. El contenido de los acuerdos puede ser organizativo, administrativo o político, según el fin que sea perseguido por cada uno de ellos y éstos tienen que ser respetados por los integrantes del grupo parlamentario.

Los acuerdos de las fracciones parlamentarias pueden derivar de convenciones; también cuando existe un régimen pluripartidista no es extraño que se llegue a acuerdos para la elaboración de una reforma o de respeto hacia los demás grupos o hacia algún miembro de los otros poderes. Estos acuerdos, que son también fuente sociológica del Derecho Parlamentario, son de suma utilidad para la praxis del parlamento, ya que posibilitan y refuerzan la tolerancia, la elaboración y la convivencia pacíficas para el desarrollo de las sesiones. Los efectos jurídicos de un acuerdo parlamentario pueden ser momentáneos o duraderos (casi siempre en el periodo que dura la elección de los parlamentarios) y, además, de naturaleza general o particular.³³

3.5.5 Estatutos de los Partidos Políticos

En las Cámaras se observa cómo los integrantes de los distintos partidos políticos ahí representados, se agrupan para formar las denominadas fracciones o grupos parlamentarios cuya finalidad de estas asociaciones es permitir que los parlamentarios de una misma corriente partidista sientan criterios comunes para discutir o debatir los diversos temas a tratar durante determinados periodos. Los estatutos de cada partido contienen los lineamientos y procedimientos para designar líder del grupo parlamentario.

33. Pérez López, Miguel. La necesidad de un Derecho Parlamentario Mexicano. Revista Alegatos. No. 27. Mayo-Agosto. México, Distrito Federal, 1994. P. 193.

En estricto sentido no existe un estatuto para los grupos parlamentarios sino que cada uno debe seguir su propio estatuto partidista. Existen lineamientos entre las fracciones parlamentarias, los cuales se basan en las directrices que fije el propio partido manifestando la postura que adoptará en los debates realizados.

3.5.6 Costumbre, usos y prácticas parlamentarias

Se define a la costumbre como la forma espontánea de creación de normas de conducta, es decir, “la regulación de las conductas surgiendo espontáneamente de un grupo social y de observancia voluntaria para quienes lo constituyen, sin que ante su infracción tenga la posibilidad de la imposición forzosa por la autoridad, salvo que se encuentre incorporada al sistema jurídico nacional”.³⁴

El parlamento no puede alejarse del acontecer o estar ajeno a la interrelación entre partidos políticos o entre los diversos órganos del Estado y mucho menos, de la situación que mantienen los grupos de la sociedad civil. Tienen que ser preceptivo de la costumbre, usos y prácticas que se dan en su seno, ya que servirán como base para el desarrollo de las amplias funciones que le son propias, constituyéndose en un momento dado, en fuente de investigación y consulta.

“Mediante el uso se constituye la práctica, estilo o modo de obrar colectivo o generalizado que se ha introducido imperceptiblemente y ha adquirido fuerza de ley. El uso es sinónimo de modo de proceder y constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase embrionaria”.³⁵

34. Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. 15ª ed. México, 1988. P. 189.

35. Cabanellas, Guillermo. Op. Cit. P. 265.

Una característica importante del uso es que la ley debe acogerlo, ser variado y no ir en contra de principios éticos, debiendo ser aceptado por la generalidad de la sociedad y los tribunales tomarlos en consideración como normas supletorias que pueden colmar las lagunas de la ley. Las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las Cámaras, por lo que los usos y prácticas van ligados. Dentro de un parlamento no es extraño observar diversos usos, como el utilizar pancartas por parte de los parlamentarios para expresar su apoyo o inconformidad ante el asunto sobre el cual se está deliberando y, que con el paso del tiempo, puede convertirse en una práctica.

3.5.7 Jurisprudencia

En un sentido general “la jurisprudencia se define como el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores. Ahora bien, por jurisprudencia no debe entenderse cualquier aplicación del Derecho aislada, sino la repetida y constante, uniforme, coherente, por tal modo que revele un criterio o pauta genera, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas.”³⁶

3.5.8 Doctrina

Se considera que a doctrina comprende todos aquellos estudios o trabajos que se realizan siguiendo un método y que pueden aportar datos susceptibles de ser argumentos racionales a la disciplina jurídica. La doctrina es el resultado de la actividad especulativa de los particulares, cuyas conclusiones pueden sentar las bases del criterio de los legisladores y de los tribunales por lo que se considera una fuente del Derecho Parlamentario y del Derecho en general.³⁷

36. Pina, Rafael. Op. Cit. P. 322.

37. Pedroza de la Llave, Susana. El Congreso General Mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. Porrúa. México, 2003. Pp. 55-56.

3.6 Congreso General o Congreso de la Unión

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores está integrada por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no pueden ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. El año legislativo se computará del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente. El Congreso, o una de sus Cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos de ley.

3.7 Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados tiene entre sus facultades exclusivas las de dar conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos de ley, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, el cual hará llegar a la Cámara, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo

comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No puede haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. También conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

3.8 Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores tiene entre sus facultades exclusivas analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba al igual dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados y resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas.

De igual forma debe el Senado designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos al caso, autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

3.9 Las prerrogativas parlamentarias

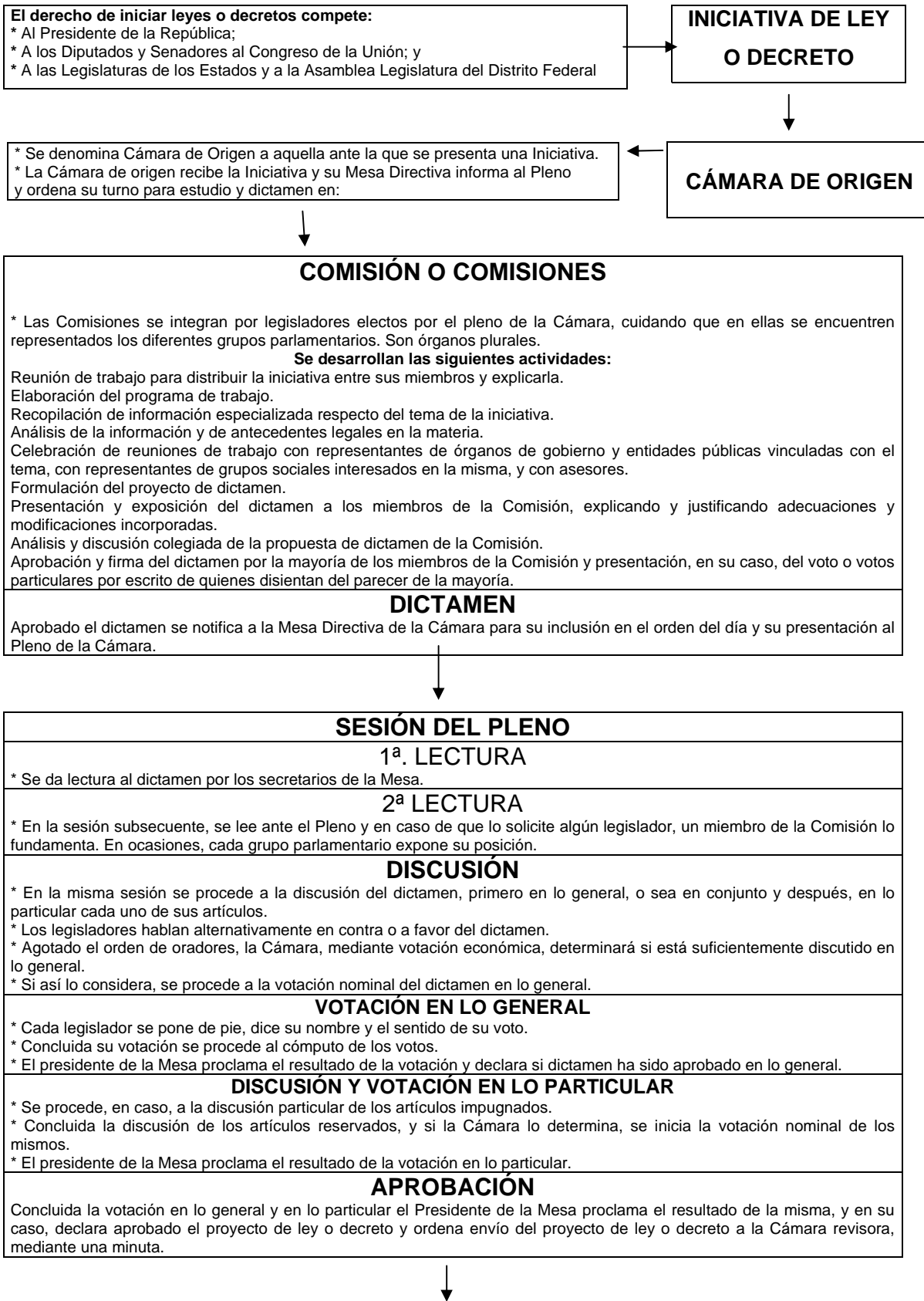
Las llamadas prerrogativas parlamentarias que tradicionalmente menciona la doctrina son tres: la inviolabilidad, la inmunidad y, el fuero especial. En todo caso, el objetivo perseguido por estas prerrogativas es el de garantizar el libre funcionamiento de las cámaras y parlamentos asegurando la libertad de sus miembros. Para ello, los ordenamientos jurídicos permiten ciertas exenciones, de la aplicación del régimen jurídico general al que se someten el resto de los ciudadanos, en atención a la calidad de los sujetos, en cuanto a que son titulares de escaños en las cámaras.

Ambas prerrogativas, inmunidad e inviolabilidad, pretenden mantener la independencia y libertad de las cámaras frente a posibles presiones de otros poderes públicos, su razón de ser responde a un sentido de autodefensa corporativa. La inviolabilidad parlamentaria puede definirse como la irresponsabilidad jurídica de que gozan los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Su finalidad es clara, se trata de proteger la libertad del parlamentario en el ejercicio de sus funciones en cuanto tal. Ni los votos emitidos en las decisiones parlamentarias deben suponer para él consecuencias negativas, ni tampoco las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. La inviolabilidad impide las sanciones de quienes se hayan protegidos por esta prerrogativa y, garantiza la libertad de palabra.³⁸

3.10 El procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo federal se rige por la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

38. López Sánchez, Sara Inés. Las prerrogativas parlamentarias. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. No 86. Madrid, España, 1994-1995. Pp. 247-250.



CÁMARA REVISORA

* La Cámara revisora recibe de la Cámara de origen la minuta con proyecto de decreto y se somete internamente al mismo procedimiento descrito para la cámara de origen.

* Aprobado el proyecto de decreto por la cámara revisora, el presidente de la Mesa Directiva acuerda su envío al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

PODER EJECUTIVO

Si el titular del Ejecutivo no tuviere observaciones que hacer, ordenará su publicación a través de la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial de la Federación.

PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

INICIACIÓN DE LA VIGENCIA

Los proyectos de ley o decreto que se votan en las Cámaras pueden resultar parcial o totalmente aprobados o no, dando lugar a varios supuestos o hipótesis previstas en el artículo 72 constitucional:

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

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

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

3.11 Importancia de las funciones del Parlamento

El Parlamento siempre ha sido de suma importancia en la estructura política nacional, ya que aunque sus integrantes no son únicamente quienes pueden proponer las reformas de ley, sí las dictaminan, las votan y las desechan o aprueban, según sea el caso. Esto, en los sexenios anteriores no era tan notorio debido a que la presencia del presidente de la República era invasiva por todos los medios. No fue sino hasta 1977 en que, mediante la reforma del artículo 70 de la Constitución, se le otorgó al Congreso la facultad de expedir su propia Ley Orgánica, sin que la misma pueda ser vetada y promulgada por el ejecutivo, y como consecuencia la primera Ley Orgánica de nuestro Congreso se promulga el 25 de mayo de 1979.³⁹

Las funciones que tradicionalmente se le atribuyen al parlamento como la de ser órgano representativo, la de elaborar las leyes, y la de control de la actividad del gobierno, eran meramente nominales, en tanto que un partido ejercía prácticamente el monopolio de los cargos legislativos. Durante más de medio siglo la avasalladora y mecánica mayoría de ese partido, fueron el factor inhibitorio de para el avance del Parlamento en sus funciones.⁴⁰

Actualmente padecemos una inflación legislativa debido a que los parlamentarios, por cumplir con el mandato de producir leyes, y de ser posible, más que legislaturas anteriores a la suya, tenemos demasiadas leyes, lo cual no debería ser la prioridad, sino por el contrario, quizá producir menos que en periodos anteriores pero que sean más estudiadas y no mediáticas. A la larga, si seguimos haciendo tantas leyes, el reto del parlamento será no hacerlas sino derogarlas. Lo anterior aunado a los procesos electorales que, por campañas exageradas y envolventes al límite, de igual manera, contribuyen a disminuir la

39. González Schmal, Raúl. Nuevo Derecho Parlamentario Mexicano. Revista del Senado de la República. Vol. 6. No 18. Enero-Marzo. México, Distrito Federal, 2000. Pp. 101-102.

40. Ibidem. P. 100.

atención propia de su trabajo legislativo y dedicarle gran parte a sus proyectos personales de poder y de ubicarse dentro del panorama político futuro, siempre con miras a mayor poder y beneficios económicos interminables.

Es imperativo darle fuerza a la manera de realizar el trabajo político y de funcionamiento del parlamento, pues no parece responder adecuadamente a las demandas de la sociedad. Ya comenzamos a percibir la saturación de leyes y que el parlamento del futuro estará más preocupado por la producción legislativa y resultados mediáticos de las normas, que por las normas en sí. Existen muchísimas leyes para los mismos problemas y siempre los mismos problemas, a pesar de las tantas leyes.⁴¹

La delegación del poder político de los ciudadanos a los parlamentos mediante las elecciones, tiene como objetivo que los representantes hagan su trabajo adecuadamente para que los ciudadanos se sientan representados dignamente y más que eso, que exista una respuesta a sus interrogantes, lo cual se refleje en una mejor situación de vida y mayores oportunidades para desarrollarse como integrantes de un todo social.

3.12 Una nueva visión en el Sistema Político Mexicano

La nueva legalidad parlamentaria de México se inscribe en el proceso de transformación del régimen político mexicano, que está pasando gradualmente de un presidencialismo autoritario a un régimen presidencial acotado, lo que necesariamente implica el fortalecimiento del poder legislativo. El Derecho Parlamentario como la parte del Derecho Público dirigido a la organización y funcionamiento del parlamento y a la regulación de los procesos políticos a cargo de éste, va más allá de la explicación formal de las instituciones representativas y

41. Coto Molina, Walter. El reto del parlamento hacia el siglo XXI. Revista Parlamentaria. Vol. 5. No 1. Abril. San José, Costa Rica, 1997. P. 160.

se adentra en los espacios de la vinculación sociojurídica del parlamento con las demás instituciones del Estado y con las mismas organizaciones sociales.⁴²

Igualmente, de acuerdo con esta teoría democrática, el poder que mejor representa la voluntad general es el legislativo, cuyo producto fundamental, la ley, sujeta el trabajo de los otros dos poderes y les ordena qué hacer y cómo realizarlo. Este poder de “delimitación”, como lo denomina Duverger, hace de los órganos parlamentarios el centro rector de la política y la expresión institucional más acabada del Estado de Derecho.⁴³ La ley entendida como plasmación de un ideal de justicia que se establece con carácter general ha sido reemplazada por la ley como instrumento resolutorio de problemas coyunturales, es decir, se trata de satisfacer necesidades inmediatas que no siempre afectan a la generalidad de la población sino más bien a una parte de la misma.⁴⁴

La historia política reciente ofrece innumerables ejemplos de clientelismo, corporativismo, compadrazgo y otras formas de corrupción. Dentro de la estructura de poder formal, su reflejo más pernicioso es la imagen negativa que los ciudadanos tienen de sus instituciones públicas, lo cual ocasiona que socialmente se reniegue del sistema debido a la insatisfacción y al descrédito. Nuestro sistema político necesita ensayar fórmulas de compromiso, entendido éste como la búsqueda de esos consensos sociales. Es tarea de los diputados asumir plenamente sus responsabilidades y facultades constitucionales para anticipar las transformaciones que hoy se imponen.⁴⁵

42. Moreno Collado, Jorge. Teoría y práctica de la legislación parlamentaria en México. Revista del Instituto de estudios legislativos del Estado de México. Año 2. No 7. Abril-Junio. México, Distrito Federal, 2000. Pp. 106-107.

43. Ibidem. P. 111.

44. Terrón Montero, Javier. La crisis de un paradigma dominante: Nuevas perspectivas del Derecho Parlamentario. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. No 7. Valencia, España, 1999. P. 232.

45. Pantoja Murillo, Carlos Germán. El parlamento como modelo para la reforma institucional. Revista parlamentaria. Vol. 3. No 1. Abril. San José, Costa Rica, 1995. Pp. 117-118.

“En la democracia, los espacios de poder suelen ser cortos, mientras que las experiencias resultan ser largas. En el parlamento, como en la vida, los conocimientos llegan, pero la sabiduría política se demora”.⁴⁶ La frase anterior puede ser reflejo de lo que hoy en día asociamos con la idea del parlamento mexicano, pues la lucha por el poder lleva mucho tiempo, el cual, en términos reales se debería utilizar para la realización de la labor parlamentaria, es decir, legislar de manera adecuada y acorde con lo que requiere la sociedad.

El parlamento que necesitamos debe dar respuesta a todas las cuestiones que existen en el panorama nacional como son el aumento de la población, la inseguridad creciente y alarmante, la falta de empleos y más allá, de empleos que permitan a los ciudadanos un modo digno de vivir, los diversos grupos sociales que cada vez son más y que carecen de identidad propia, el papel de los medios de comunicación, los fenómenos mundiales, y en general, a disminuir la enorme desigualdad social que prevalece en México.

El modelo del parlamento es hoy insuficiente ante las necesidades y expectativas de los ciudadanos, quienes demandan más democracia, mayor pluralismo y más poder para el ciudadano. Procuran una relación de contenido con el parlamento y no simplemente de índole formal. El ciudadano desearía que sus diputados y senadores sean verdaderos representantes o mediadores ante el poder, en vez de ser simples miembros de la clase política que los gobierna.⁴⁷

El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, de partido político o de condición personal, en el cumplimiento de las grandes tareas

46. Coto Molina, Walter. Op. Cit. P. 153.

47. Ibidem. P. 162.

nacionales. Porque nuestro país es la patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que nos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México. En los hechos, el nivel de vida de nueve de cada diez de la población se abate; el grupo económicamente poderoso se reduce en lo numérico y el abismo que lo separa del grueso de la población se profundiza y ensancha.⁴⁸

Es importante destacar las reformas de 15 y 29 de agosto de 2008 en relación a la presentación del informe del ejecutivo federal sobre el estado general que guarda la administración pública federal. Este acto durante a lo largo de la historia se ha realizado a efecto de someter la situación de la Administración a un análisis de tipo crítico por parte del Congreso de la Unión. El informe era presentado en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso Federal, el uno de septiembre de cada año, en donde ambas cámaras se reunían para realizar dicho análisis. Cabe señalar que también los secretarios de estado durante el mes de septiembre tenían la obligación de comparecer frente a las cámaras a efecto precisamente de discutir los contenidos de los informes por competencia de las secretarías integrantes de la administración.

Durante el siglo XIX, los informes normalmente no pasaban las dos cuartillas y estaban más enfocados al mensaje dirigido a la nación, que a la rendición de cuentas. El presidente parecía tener el control de todos los ámbitos del gobierno, por eso el día del informe se conocía como el día del presidente. A partir de 1988, en el último informe de gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, comenzaron lo que serían las constantes interpelaciones a los informes del presidente. De entonces a la fecha, la nota no radica en el discurso del presidente, sino en quién y cómo lo interrumpen. Las interpelaciones han ido incrementando las ofensas hacia el mandatario nacional hasta llegar a no permitirle el acceso al recinto parlamentario. Es un hecho que el Congreso ya no está subordinado a la

48. Amezcua Dromundo, Cuauhtémoc. A propósito de la dinámica del Derecho Parlamentario Mexicano. Revista Debate legislativo. No. 24. Julio. México, Distrito Federal, 2000. Pp. 37-40.

presidencia, sin embargo, los políticos no han estado a la altura de las circunstancias para ir a la par del nuevo juego político.

En el 2008, el día del presidente ha quedado atrás, pues fruto del periodo extraordinario de la LX legislatura, en el segundo año de ejercicio, se aprobaron por ambas cámaras reformas que modifican la relación entre poderes, al menos en lo que respecta al informe presidencial. La reforma realizada el 15 de agosto de 2008 al artículo 69 constitucional, consiste en que a partir de este año, el titular del ejecutivo no está obligado a asistir al congreso de la unión a rendir su informe, ya que no será necesaria su presencia ante los legisladores. Para que esa ausencia no signifique irresponsabilidad, los colaboradores más inmediatos del ejecutivo, podrán ser llamados ante las cámaras a responder sobre asuntos de su competencia. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.⁴⁹

3.13 Autonomía jurídica del Derecho Parlamentario

Desde hace varios años, se ha minimizado al parlamento en su importancia y actividad, en virtud de la carencia de condiciones propicias para su desenvolvimiento institucional, y ese fenómeno político hizo surgir la tendencia de considerar al Derecho Parlamentario solamente como un conjunto de reglas que regían la actividad interna de los parlamentos tal situación condujo a expresar al tratadista italiano Vittorio Di Ciolo que tal concepción restringida ha contribuido a obstaculizar el reconocimiento del derecho parlamentario como ciencia jurídica, con dignidad científica análoga a la de otras ramas del derecho.⁵⁰

49. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

50. Di Ciolo, Vittorio. El Derecho Parlamentario en la teoría y en la práctica. 2ª ed. Giuffrè Editore. Milán, 1987. Pp. 52-56.

Ciertamente, en los primeros siglos de su existencia, el parlamento tuvo funciones muy limitadas, dentro de su estado absolutista, por lo que los reyes veían con recelo a estos órganos colegiados, sobre todo cuando comenzaron a rivalizar con ellos en las luchas por el ejercicio del poder, arrebatándoles gradualmente funciones que antes estaban reservadas a los monarcas.

Cuando se piensa en el triste papel que tuvo asignado al parlamento en Alemania, Italia o Rusia, por citar algunos casos, durante el gobierno totalitario que ejercieron respectivamente, Hitler, Mussolini y Stalin, se entiende y explica con mayor claridad el empobrecimiento de la vida política de los ciudadanos de esas naciones que tuvieron un parlamento con una actividad reducida por haber sido convertido en caja de resonancia de las órdenes y deseos de estos dictadores.

Lo anterior no quiere decir que la institución parlamentaria ha llegado a su consolidación y plena madurez, pues aún son grandes los peligros que la asechan en muchos países donde el resurgimiento del autoritarismo amenaza con hacerla sucumbir mediante el uso de la fuerza, como ocurrió no hace mucho en Perú y Guatemala, cuando sus presidentes elegidos democráticamente, incapaces de conducir el disenso de los grupos políticos de esas naciones, cedieron a la tentación antiparlamentaria de gobernar solos y adoptaron el camino de disolver sus parlamentos y a los órganos judiciales, para no ser obstaculizados en el ejercicio del poder.⁵¹

Relacionado el Derecho Parlamentario con el parlamento en general, podemos contemplarlo, mediante un símil, afirmando que en una sociedad en la que el ejercicio de la autoridad se realiza a través de tres órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el Derecho Parlamentario es al Poder Legislativo, lo que el Derecho Administrativo es al Poder Ejecutivo y el Derecho Procesal es al Poder Judicial, es decir, es un conjunto de normas de diversos rangos;

51. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Revista del Senado de la República. Vol. 6. No 18. Enero-Marzo. México, Distrito Federal, 2000. Pp. 41-42.

constitucionales, legales y reglamentarios, así como de usos y prácticas que regulan la actividad y las atribuciones del órgano encargado de la actividad legislativa.⁵²

Los grandes temas de debate sobre la autonomía del Derecho Parlamentario surgieron con fuerza poco antes de la etapa en la que el Congreso de la Unión empezó a tener una composición plural y, como respuesta comenzó a darse la representación en su seno, de partidos políticos distintos al que gobernó más de medio siglo, con concepciones ideológicas diferentes y distintos proyectos de nación. Esto ocurrió a partir de que hicieron acto de presencia en la cámara de diputados los partidos de derecha y de izquierda.⁵³

Actualmente la base fundamental para la autonomía del Derecho Parlamentario, la encontramos en el artículo 70 constitucional que expresa En su segundo y cuarto párrafos que el Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos y dicha ley, no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, e Incluso en su artículo 77 señala que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior y hacer el reglamento interior de la misma.⁵⁴

52. Ibidem. P. 38.

53. Amezcua Dromundo, Cuauhtémoc. Op. Cit. P. 35.

54. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

CAPÍTULO IV

Derecho Comparado: El Parlamento a nivel internacional

4.1 El Parlamento Español

Los diputados tienen la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde. Dos días, a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, se leerá por segunda vez, y las Cortes deliberarán si se admite o no a discusión. En caso de admitirse a discusión, si la gravedad del asunto requiere, a juicio de las Cortes, que pase previamente a una Comisión, ase hará. Cuatro días, a lo menos, después de admitido a discusión el proyecto, se leerá una tercera vez, y se podrá señalar día para abrir la discusión. Las Cortes decidirán cuando la materia está suficientemente discutida, y decidido esto, resolverá si hay o no votación, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variando y modificándolo, según las observaciones hechas en la discusión.

La votación se hará a pluralidad absoluta de votos, siendo necesario que se encuentren presentes cuando menos, la mitad más uno de la totalidad de los diputados que deben componer las Cortes. Si las Cortes desechan un proyecto de ley en cualquier momento del procedimiento o resuelven que no procede, no podrá volver a proponerse en el mismo año. Si se aprueba, se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios se presentarán inmediatamente al rey por una diputación.

El rey tiene la sanción de las leyes expresando: “publíquese como ley” en caso de aprobarla y, “vuelva a las Corte”; cuando no, acompañado al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla. Tiene el rey treinta días para usar esa prerrogativa, si dentro de ellos no dio o negó la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto. Dada o negada la sanción por el rey, devolverá a las Cortes uno de los originales con la fórmula

respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del rey. Publicada la ley en las Cortes, se dará aviso al rey para que se proceda inmediatamente a su promulgación solemne.

4.1.1 Las Cortes Generales

Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos. Por cada 70 mil personas de la población hay un diputado de Cortes. Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de 35 mil personas, se elegirá un diputado más. Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Son facultades de las Cortes proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas según sea el caso, recibir el juramento al rey, al príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares, resolver cualquier duda, de hecho o de derecho en orden a la sucesión a la Corona así como elegir Regencia o Regente del Reino y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente ejercerán la autoridad real. También hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias y nombrar al tutor al rey menor, aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. De igual manera, conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino, decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos y fijar todos los años, a propuesta del rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra, dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.

Entre sus facultades de índole financiero están fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la nación, aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, establecer las aduanas y aranceles de derechos, disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales, determinar el valor, ley, tipo y denominación de las monedas y adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas.

También promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan, establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias, aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino, proteger la libertad política de la imprenta, hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

Antes de separarse las Cortes nombrarán una diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos en su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar. Al mismo tiempo nombrarán las Cortes dos suplentes para esta diputación, uno de Europa y otro de Ultramar. La diputación permanente durará de unas Cortes ordinarias a otras y entre sus facultades están, velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado, convocar a Cortes extraordinarias en los casos que se requiera pasar aviso a los diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios; y si ocurre el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección.

Las Cortes extraordinarias se compondrán de los mismos diputados que forman las ordinarias durante los dos años de su diputación. La diputación permanente de Cortes las convocará con señalamiento el día cuando vacare la Corona, cuando el rey se imposibilite de cualquier modo para el gobierno, o quiera abdicar la Corona en el sucesor; estando autorizada en el primer caso la diputación para tomar todas las medidas que estime convenientes, a fin de asegurarse de la inhabilidad del rey y cuando en circunstancias críticas y por negocios arduos tenga el rey por conveniente que se congreguen, y lo manifieste así a la diputación permanente de Cortes. Las Cortes extraordinarias sólo entenderán para el objeto que han sido creadas.

4.1.1.1 Función legislativa

Para la indemnización de los diputados se les asistirá por sus respectivas provincias con dietas que las Cortes, en el segundo año de cada diputación general, señalen para la diputación que la ha de suceder, y a los diputados de Ultramar se les abonará, además, lo que parezca necesario a juicio de sus respectivas provincias, para los gastos de viaje de ida y vuelta. Las sesiones de las Cortes en cada año durarán tres meses consecutivos, comenzando el día primero de marzo, pudiendo prorrogar sus sesiones hasta por otro mes, en sólo dos casos: primero, a petición del rey; segundo, si las Cortes lo creen necesario por una resolución de las dos terceras partes de los diputados.

Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años y no pueden ser elegidos nuevamente, sino o mediando otra diputación. Al llegar los diputados a la capital se presentarán a la diputación permanente de Cortes, la que hará sentar sus nombres y el de la provincia que los ha elegido, en un registro de la Secretaría de las mismas Cortes. En el año de la renovación de los diputados se celebrará, el día 15 de febrero, a puerta abierta, la primera junta preparatoria, haciendo de presidente el que lo sea en la diputación permanente, y de secretarios y escrutadores los que nombre la misma diputación. En esta primera junta

presentarán todos los diputados sus poderes, y se nombrarán a pluralidad de votos dos comisiones, una de cinco individuos, para que examine los poderes de todos los diputados; y otra de tres, para que examine los de estos cinco individuos de la comisión.

El día 20 del mismo febrero se celebrará también la segunda junta preparatoria, en la que las dos comisiones informarán sobre la legitimidad de los poderes, habiendo tenido presentes las copias de las actas de las elecciones provinciales, en esta junta, y en las demás que sean necesarias hasta el día 25, se resolverán definitivamente, y a pluralidad de votos, las dudas que se susciten sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados. En el año siguiente al de la renovación de los diputados, se tendrá la primera junta preparatoria el día 20 de febrero, y hasta el 25 las que se crean necesarias para resolver sobre la legitimidad de los poderes de los diputados que se presentan de nuevo.

Se elige de entre los mismos diputados por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, con lo que se tendrán por constituidas y formadas las Cortes, y la diputación permanente cesará en todas sus funciones. Se nombrará en el mismo día una diputación de 22 integrantes, y dos de los secretarios, para que pase a dar parte el rey, de hallarse constituidas las Cortes, y del presidente que han elegido, a fin de que manifieste si asistirá a la apertura de las Cortes que se celebrará el día uno de marzo.

El rey asistirá por sí mismo a la apertura de las Cortes, y si tuviese impedimento, la hará el presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades. Se observarán para el acto de cerrarse las Cortes. Los diputados son inviolables por sus opiniones, y en ningún caso, ni por ninguna autoridad, pueden ser reconvenidos por ellas.

4.1.1.2 Función de control

Habrá un Consejo de Estado compuesto de 40 individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos. Todos los consejeros de estado serán nombrados por el rey, a propuesta de las Cortes. El Consejo de Estado es el único consejo del rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados. El rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación.

Las juntas electorales de parroquia se componen de los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares. En estas juntas se nombrará por cada 200 vecinos un elector parroquial. El presidente, escrutadores y secretario reconocerán las listas, y se publicará en alta voz los nombres de los ciudadanos elegidos compromisarios con mayor número de votos. Los compromisarios nombrados se retirarán a un lugar separado antes de disolverse la junta y se procederá al nombramiento del elector o electores de la parroquia quedando elegida la persona o personas que reúnan más de la mitad de los votos y se publicará en la junta el nombramiento. El secretario extenderá el acta, que con él firmarán el presidente y los compromisarios, y se entregará copia de ella firmada a la persona o personas elegidas, para hacerse constar su nombramiento y se sigue el mismo procedimiento.

Las juntas electorales de provincia se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital, a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes como representantes de la nación. Estas juntas se celebrarán siempre en la península e islas adyacentes el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las Cortes. Serán presididas estas juntas por el jefe político de la capital de provincia, a quien se

presentarán los electores de partido con el documento de su elección, para que sus nombres se anoten en el libro en que han de extenderse las actas de la junta.

Se procederá enseguida por los electores que se hallen presentes a la elección del diputado o diputados, y se elegirán de uno en uno, acercándose a la mesa donde se halle el presidente, los escrutadores y el secretario, y este escribirá en una lista a su presencia, el nombre de la persona que cada uno elige. El secretario y los escrutadores serán los primeros que voten. Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido aquél que haya reunido, a lo menos, la mitad de los votos más uno. Si ninguno hubiese reunido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte, y hecha la elección de cada uno, la publicará el presidente.

Después de la elección de diputados se procederá a la de suplentes por el mismo método y forma, y su número será en cada provincia la tercera parte de los diputados que le correspondan. Si a alguna provincia no le toca elegir más que uno o dos diputados, elegirá sin embargo, un diputado suplente. Estos concurrirán a las Cortes siempre que se verifique la muerte del propietario, o su imposibilidad, a juicio de las mismas, en cualquier tiempo que uno u otro accidente se verifique después de la elección. Los secretarios del despacho, los consejeros de estado y los que sirven empleos de la casa real no podrán ser elegidos diputados de Cortes, tampoco ningún extranjero, aunque haya obtenido de las Cortes carta de ciudadano y ningún empleado público nombrado por el gobierno podrá ser elegido diputado de Cortes por la provincia en que ejerce su cargo.

4.2 El Parlamento Inglés

El Parlamento es la institución legislativa del pueblo británico y consta de tres estamentos: la Monarquía, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores.

Estos se reúnen sólo en ceremonias especiales, como en la apertura del Parlamento. La Cámara de los Comunes está formada por 659 miembros elegidos a quienes se llama miembros de parlamento o MPs cuyo principal propósito es elaborar las leyes mediante la aprobación de las actas del Parlamento así como discutir temas de actualidad política. La elección de los miembros de la Cámara de los Comunes es parte importante del sistema democrático del Reino Unido. Algunas de las sesiones más interesantes de la Cámara de los Comunes tienen lugar durante el tiempo de preguntas para el primer ministro, momento en que los parlamentarios tienen la oportunidad de consultar al primer ministro sobre temas de actualidad.⁵⁵

4.2.1 Ausencia de un documento constitucional básico

A diferencia de las constituciones de los Estados Unidos, México y muchos países, la Constitución Británica no ha sido recopilada en ningún momento bajo un documento único, sus bases se encuentran en el derecho común o consuetudinario, el derecho estatutario y las convenciones de todos los países democráticos del mundo, únicamente Israel y Reino Unido no tienen un documento único que codifique la forma en que sus instituciones políticas funcionan y promulgan los derechos y deberes básicos de sus ciudadanos.

La Cámara de los Lores consta de 669 miembros no elegidos (pares y parejas hereditarios, pares y parejas vitalicios, dos arzobispos y 24 obispos superiores de la Iglesia de Inglaterra). Su función Legislativa más importante es analizar y revisar los proyectos de ley de los comunes. También actúan más como tribunal de apelaciones de última instancia. Normalmente los lores no pueden evitar que una legislación propuesta se convierta en ley si los comunes insisten en que así sea.

55. Sirvent, Consuelo. Sistemas Jurídicos Contemporáneos. 6ª ed. Porrúa. México, 2005. Pp. 34-35.

Para propósitos electorales, el Reino Unido está dividido en distritos, cada uno de los cuales elige un MP para que forme parte de la Cámara de los Comunes. El sistema electoral británico está basado en el método de la mayoría relativa, lo que significa que se elige al candidato con más votos. La votación es secreta. El elector selecciona un solo candidato. En promedio, el 75% del electorado vota.

4.2.2 Documentos jurídicos que fundamentan al Parlamento Británico

El Reino Unido tiene ciertos documentos constitucionales importantes como la Carta Magna de 1215, que protege los derechos de la comunidad frente a la Corona; la Declaración de los Derechos Fundamentales de 1689, que amplía los poderes del Parlamento haciendo impracticable que el soberano ignore los deseos del gobierno; y el Acta de la Reforma de 1832, que modifica el sistema de representación parlamentaria.

El Derecho Común deriva de precedentes legales o la costumbre y es interpretado por los jueces en los casos presentados ante los tribunales. Las Convenciones son normas y prácticas consideradas indispensables para la labor del gobierno. Muchas convenciones derivan de eventos históricos a través de los cuales el sistema de gobierno británico ha evolucionado. Una convención señala que los ministros son responsables y deben responder por lo que pasa en sus ministerios.

4.3 El Parlamento Francés

El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Las leyes serán votadas por el Parlamento y ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones, ni puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la mesa de la Asamblea de la cual forma parte. Esta

autorización no es necesaria en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva. La detención, las medidas privativas o restrictivas de libertas o la persecución de un miembro del parlamento se suspenderán durante el periodo de sesiones si lo requiere la Asamblea de la que forma parte. El derecho de voto de los miembros del Parlamento será personal. El Parlamento se reunirá de pleno derecho en un periodo ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio.

El número de días de sesión que cada asamblea podrá celebrar en el transcurso de periodo ordinario de sesiones no excederá de 120. Se fijarán las semanas de sesión por cada asamblea. El primer ministro, previa consulta con el presidente de la asamblea correspondiente, o la mayoría de miembros de cada asamblea, podrá decidir la ampliación de los días de la sesión. El Parlamento se reunirá en periodo extraordinario de sesiones a petición del primer ministro o de la mayoría de los miembros de la asamblea nacional, sobre un orden del día determinado.⁵⁶ Cuando el periodo extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la asamblea nacional, se dictará decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado y, a más tardar, doce días después de la fecha de su reunión.

4.3.1 Asamblea Nacional

Los diputados de la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio directo. El presidente de la Asamblea Nacional será elegido para toda la legislatura. Las sesiones de las dos asambleas serán públicas. El acta integral de los debates se publicará en el boletín oficial. Cada asamblea podrá reunirse en sesión secreta a petición del primer ministro o de una décima parte de sus miembros. El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios

56. Noguera Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. Ed. Jure. Chile, 1993. P. 47.

cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado. Además de los nueve miembros, los expresidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional. El presidente será nombrado por el presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate. El Consejo Constitucional velará por la regularidad de la elección del presidente de la República y examinará las reclamaciones y proclamará los resultados del escrutinio, de igual forma se pronunciará, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores.

4.3.2 Senado

El Senado es elegido por sufragio indirecto y asume la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia están representados en el Senado. El presidente del Senado será elegido después de cada renovación parcial de sus miembros. La República participa en la comunidad europeas y en la Unión Europea, compuestas por Estados que han elegido libremente, en virtud de los tratados que las instituyen, ejercer en común ciertas competencias. De acuerdo con criterios de reciprocidad y del modo previsto por el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, Francia concede las transferencias de competencias necesarias para el establecimiento de la unión económica y monetaria europea. Los mismos criterios del tratado que instituye la comunidad europea, en su redacción correspondiente al tratado firmado el 2 de octubre de 1997, se pueden conceder las transferencias de competencias necesarias para la determinación de las normas relativas a la libre circulación de personas y a los aspectos que a ella se refieran. La ley fija las normas relativas a la orden de detención europea en implicación de los actos adoptados con fundamento en el Tratado de la Unión Europea.

4.4 El Parlamento en Estados Unidos de América

El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispondrá de un voto. Tan pronto como se hayan reunido a virtud de la elección inicial, se dividirán en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo grupo, al expirar el cuarto año y; las del tercer grupo, al concluir el sexto año, de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años, y si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún Estado, el Ejecutivo de éste podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente periodo de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes. El vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate. El Senado elegirá a sus demás funcionarios, así como un presidente pro tempore, que fungirá en ausencia del vicepresidente o cuando éste se encuentre desempeñando la presidencia de los Estados Unidos.⁵⁷

El Senado posee derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deben prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del tribunal supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse en juicio, juzgue y castigue con arreglo a derecho.⁵⁸

57. Sirvent, Consuelo. Op. Cit. Pp. 34-35.

58. Seroussi, Roland. Introducción al Derecho Inglés y Norteamericano. Ed. Ariel. Barcelona, 1998. Pp. 65-68.

Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, sancionar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos con el asentimiento de las dos terceras partes, también llevará un diario de sus sesiones y lo publicará de tiempo en tiempo a excepción de aquellas partes que a su juicio exijan reserva, y los votos afirmativos y negativos de sus miembros con respecto a cualquier cuestión se harán constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes. Durante el periodo de sesiones del Congreso ninguna de las Cámaras puede suspenderlas por más de tres días ni acordar que se celebrarán en lugar diverso de aquél en que se reúnen ambas Cámaras sin el consentimiento de la otra.

4.4.1 Régimen de Estados Unidos de América

En el Régimen de Estados Unidos el Congreso tiene facultad para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos, pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos, pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos, contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos, establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos, acuñar monedas y determinar su valor, fijar los patrones de las pesas y medidas, proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos, para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo, declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra, para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al distrito que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la sesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios y para expedir las leyes para un desempeño idóneo de la sociedad.

4.4.2 Integración del Parlamento

Todos los poderes legislativos corresponden al Congreso de los Estados Unidos, compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes. La Cámara de Representantes se forma cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local. La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.⁵⁹

Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente de los Estados Unidos antes de convertirse en ley; si lo aprueba, lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones a la cámara de origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa cámara están de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá acompañado de las objeciones a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprueban los dos tercios de dicha cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la cámara que corresponda.

Si algún proyecto no fuera devuelto por el presidente dentro de diez días sin contar los domingos, después de haber sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera, que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.⁶⁰ Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las

59. Sirvent, Consuelo. Op. Cit. P. 58.

60. Seroussi, Roland. Op. Cit. Pp. 65-68.

sesiones), se presentará el presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley.

4.5 El Parlamento Alemán

El gobierno federal informa al Bundestag anualmente sobre la utilización de los medios técnicos realizada según el apartado 3 así como en el ámbito de competencia de la federación según el apartado 4 y, en la medida en que se exija un control judicial, según el apartado 5. Una comisión elegida por el Bundestag ejerce el control parlamentario sobre la base de este informe. Los länder garantizan un control parlamentario equivalente. La República Federal Alemana es un Estado federal democrático y social.

El poder legislativo estará vinculado al orden constitucional y el poder ejecutivo y el judicial estarán sujetos a la ley y al derecho. En los asuntos vinculados con la Unión Europea participan el Bundestag y los Länder a través del Bundesrat. El gobierno federal deberá informar de manera pronta al Bundestag y al Bundesrat. Antes de participar en los actos normativos de la Unión Europea, el gobierno federal dará al Bundestag la oportunidad de expresar su parecer. EL gobierno federal tendrá en cuenta la toma de posición del Bundestag en las negociaciones. La regulación se hará por una ley.

4.5.1 El Bundesrat

El Bundesrat deberá participar en la formación de la voluntad de la federación en tanto tuviera que participar en las correspondientes medidas a nivel nacional o en tanto los länder fueran competentes a nivel nacional. Los länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y la administración de la federación y en los

asuntos de la Unión Europea. El Consejo Federal se compone de miembros de los gobiernos regionales nombrados y depuestos por el gobierno respectivo. Dichos miembros podrán ser representados por otros componentes del gobierno correspondiente. Cada Estado tiene, por lo menos, tres votos. Cada Estado podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Estado sólo se podrán emitir en bloque y por los miembros presentes o sus representantes. El Consejo Federal elegirá a su presidente por un año. El presidente convocará al Consejo Federal, y deberá hacerlo si lo piden los representantes de, por lo menos, dos Estados o el gobierno federal, adoptará sus decisiones por la mayoría, por lo menos, de los votos totales, para asuntos de la Unión Europea, el Bundesrat podrá crear una Cámara de asuntos europeos cuyas decisiones son consideradas como del Bundesrat.

Los proyectos de ley del gobierno federal deberán ser enviados primeramente al Bundesrat. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. En el caso de proyectos de reforma de la ley fundamental y de transferencia de derechos de soberanía, el plazo para el dictamen será de nueve semanas. Los proyectos de ley del Bundesrat deberán ser enviados al Bundestag por el gobierno federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión y si por razones importantes solicita una prórroga del plazo, este será de nueve semanas. Si el Bundesrat, a título excepcional, hubiera calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas o, si el gobierno federal hubiera expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, de seis semanas.

4.5.2 El Bundestag

Los diputados de la dieta federal alemana serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto. Representarán al pueblo entero, no estarán

ligados por mandato ni instrucción y sólo estarán sujetos a su propia conciencia. El Bundestag es elegido por cuatro años. El Bundestag se constituirá a más tardar treinta días después de las elecciones. La dieta federal se reunirá a más tardar el trigésimo día consecutivo a las elecciones, pero en ningún caso antes de finalizar la legislatura de la dieta anterior.

4.6 El Parlamento Argentino

El Congreso está compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del poder legislativo de la nación. Ambas cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la nación o prorrogadas sus sesiones. Cada una es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez y ninguna entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros. Ambas cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna podrá suspender sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra. Harán su reglamento y podrán con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hiciere de sus cargos.⁶¹

Son atribuciones del Congreso: legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación, los cuales serán uniformes en toda la nación, imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, así como directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien

61. Quiroga, Humberto. Derecho Constitucional Argentino. Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina, 2001. Pp. 751-754.

general del Estado lo exijan, establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, contraer empréstitos sobre el crédito de la nación, disponer del uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional, establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales, arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la nación, fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional con base en el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.⁶²

Además de reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes y crear o suprimir aduanas, hacer sellar moneda, sellar su valor y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la nación, dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería, del trabajo y seguridad social en cuerpos unificados o separados, reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, arreglar y establecer los correos generales de la Nación y los límites del territorio nacional, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especializada, la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, fuera de los límites que se asignen a las provincias, establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, y conceder amnistías generales.

Se prohíbe la delegación legislativa en el poder ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con lazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

62. Morillo, Augusto. Lecturas de la Constitución. Ed. Platense. Argentina, 2004. Pp. 924-926.

4.6.1 Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la capital en caso de traslado, que se consideran distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de 16 mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles. A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

4.6.2 Cámara de Senadores

El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto, permanecen seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. El vicepresidente de la nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

El Senado juzga en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

CONCLUSIONES

Es necesario que al Derecho Parlamentario en México se le reconozca la autonomía como ciencia jurídica, debido a la evolución que el parlamento ha tenido a nivel nacional y como figura institucional en las relaciones sociopolíticas y, a la innegable importancia que por ende, adquiere su existencia hoy en día. Y al reconocerle su propia autonomía se irán asentando las bases para su enriquecimiento y perfeccionamiento temático, provocando con esto, su desarrollo como disciplina, el cual debe ir de la mano y dar respuesta a las exigencias de la sociedad, en otras palabras, perfeccionarlo en lo teórico para poder transmitirlo en lo práctico y transportarlo a la realidad de nuestros días.

El Derecho Parlamentario debe ser reconocido como una ciencia jurídica autónoma al mismo nivel del Derecho Constitucional y el Procesal para cubrir la universalidad del devenir político y más allá, de la realidad social actual, que parece superar a los mecanismos legales debido a la mala relación entre órdenes de gobierno y al interés de los políticos para obtener cargos por el beneficio económico que representan, sobreponiéndolos a la importancia y responsabilidad en sí, de dichos cargos, ya que parece ser que nunca terminan de asumir su papel de representantes sociales porque se interponen elecciones o cargos mejor remunerados y por los cuales, dejan de lado sus responsabilidades para los gobernados, por seguir líneas de partido o intereses personales que no sirven y no aportan ningún bienestar social o común a los ciudadanos.

Debe propiciarse el perfeccionamiento del Derecho Parlamentario mencionado en el primer párrafo, pues en la práctica, parece haber una brecha entre lo que se requiere legislar, regular o normar, y lo que los parlamentarios hacen por líneas de partido o desconocimiento de las diversas materias. Ya no por hablar de la especialización, sino por falta de trato y acercamiento con los actores sociales de todos los niveles socioculturales a quienes dicen representan, pero parece que se trata sólo de discurso mediático.

Es imperante reconocerle dicha autonomía al Derecho Parlamentario empezando por lo teórico, es decir, en las universidades del país. Ubicarla como materia obligatoria y no como optativa, pues la matrícula de estudiantes interesados en esta disciplina no corresponde a la importancia y responsabilidad que requiere el estudio de la misma. Debemos pugnar porque los legisladores sean personas preparadas y con amplios conocimientos acerca de la problemática social, ya que la relación que parte del legislativo para el ejecutivo y el judicial es primordial, pues se trata de las leyes, que rigen la práctica de los ciudadanos que buscan y esperan procedimientos acordes a la magnitud de las instancias procesales. Desgraciadamente los resultados no siempre son los mejores porque los legisladores no tienen idea de cómo se llevar a cabo verdaderas políticas públicas y únicamente parecen reformar leyes de manera mediática para buscar notas periodísticas o espacios televisivos porque lo ven como publicidad para su siguiente cargo político.

Debemos impulsar cambios importantes porque la población ya no puede esperar y seguir padeciendo los errores de quienes ostentan el poder que, si apelamos a un perfeccionamiento de la materia parlamentaria y lo reflejamos en las elecciones de nuevos legisladores mejor preparados, los resultados serán reconocidos y con ello, quienes los han logrado. El desinterés de estudiantes por la materia provoca que se interesen en ella, personas que carecen del conocimiento necesario y que sólo tienen ambición por dinero y poder, sin importarles lo esencial, la razón de ser del parlamento, legislar, crear las normas adecuadas que respondan de manera idónea a la realidad social y establecer con los demás órganos de gobierno y con la sociedad en sí, relaciones de calidad en las que todos ganen y no se manifiesten desigualdades tan obvias e insultantes, que desalientan a quienes de verdad buscan un cambio desde los cimientos de la política, un cambio estructural de quienes nos dirigen y gobiernan.

El Derecho es un producto social objetivado en un complejo normativo que genera una relación de bilateralidad entre el órgano que lo crea y los sujetos receptores de ese complejo normativo cuyas normas tienen la característica de ser coercitivas, bilaterales, heterónomas y externas, plagadas de un profundo contenido consuetudinario, ético y moral que plasma la realidad social (ser), establece el orden imperante (deber ser), y contiene las aspiraciones de una sociedad determinada en el tiempo y en el espacio (querer ser).

Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.

Analizando y relacionando las definiciones anteriores, notamos la gran importancia del Derecho Parlamentario en la realidad social que hoy impera, la atención está enfocada a las Cámaras y en específico, a los partidos políticos, a los legisladores que los integran y a los cargos que les son asignados y que son de ingerencia definitiva en la realidad social que es nuestro deber ser, sin embargo, no corresponden con el querer ser de la sociedad, es decir, no cumplen nuestras aspiraciones, deseamos gobernantes dignos de nuestros votos electorales para poder sentirnos representados con esa misma dignidad.

Debemos exigir resultados óptimos a nuestras exigencias. Los programas de televisión con línea política, en su mayoría, se enfocan al quehacer legislativo, y en conjunto a las relaciones del parlamento, con el ejecutivo y las responsabilidades del judicial, pero enfocados a temas que, en ocasiones, se desvían tanto de lo debido, que desvirtúan los resultados que esperamos como población.

Los resultados sólo muestran que a los políticos les interesa quién tiene más poder dentro de un partido o quien dirigirá tal coalición, en fin, únicamente responden a la propia interrogante de la clase política sobre quién será mejor remunerado económicamente hablando o cuál será su beneficio pecuniario por el "desempeño" de sus labores con sus puestos dentro de la política nacional. Obviamente este no es ni el medio ni el fin del estudio del Derecho Parlamentario pero, para lograr su perfeccionamiento debemos empezar por cimentar bases fuertes, y qué mejor que reconocerle su autonomía como ciencia jurídica y con ello, manifestar la importancia de que debe avanzar junto con las exigencias sociales, tanto nacionales como en lo referente a la proyección de México a nivel internacional.

Analizando algunos parlamentos de países sobresalientes a nivel mundial por su desarrollo, es evidente la importancia que juegan las estructuras parlamentarias o congresionales en la composición de las naciones, incluso vemos en el caso de Inglaterra, que el Parlamento adquiere mayor importancia, pues sin tener un documento constitucional como todos, la presencia de la estructura bicamaral es decisiva, ya que organiza a la nación con la existencia de otros documentos básicos y elementales que rigen su estructura pero esta situación muestra que, la labor parlamentaria en países de cualquier continente se vuelve definitiva para la proyección de los mismos y para que, dentro de las estructuras de cada Estado, se lleven las acciones en un marco normativo adecuado en el que la representatividad social adquiere el máximo nivel de importancia pues demuestra que es imprescindible la existencia de grupos estructurados y organizados, entiéndase Parlamento, que expresen el pensar general o mayoritario de un pueblo, para cumplir con su labor proyectando al desarrollo a sus respectivas naciones y respondiendo a las exigencias de quienes por la representación popular, les otorgaron esa responsabilidad por ver en ellos el reflejo de lo que anhelan como sociedad.

El Derecho Parlamentario cuenta con todas las características para ser considerada una ciencia jurídica autónoma, con sus propios mecanismos de estudio y persiguiendo fines que si bien evolucionan dependiendo del desarrollo social del hombre, en general, siempre coinciden en puntos y valores esenciales de toda nación. Es por esto que debe ser estudiado de manera independiente a la asignatura del Derecho Constitucional, obviamente sin dejar de lado todos los puntos en que guardan estrecha relación y se vinculan de manera inseparable como gran parte de las disciplinas que requieren de otras para su mejor entendimiento sin que ello implique, la sujeción de su existencia las mismas.

El Derecho Parlamentario debe estudiarse e impartirse de manera obligatoria para toda la matrícula estudiantil de Derecho y no sólo como materia optativa. Con lo anterior no se pretende expresar que las optativas sean materias de menor importancia, sino que tienen el mismo valor que las demás pero si atienden a una especificidad que es lo que las hace ser consideradas como tales, optativas, materias que según nuestros intereses de estudio en aras de terminar la carrera, podemos decidir estudiarlas o no, y atendiendo a esto, es que consideramos que el Derecho Parlamentario debe ser una asignatura obligatoria, para no dejar de lado el extenso campo de estudio que abarca no tanto en lo teórico, sino en lo que repercute a nivel social en la vida diaria de todos.

Debemos reconocer que falta mucho y tenemos un gran camino por recorrer y perfeccionar en cuanto a la materia parlamentaria se refiere, siendo necesario subsanar esos recovecos provocados por el legislativo debido a la falta de interés por esta disciplina jurídica desde que se es estudiante de la carrera de Derecho, y ello se refleja a la hora de lo laboral en la institución que es el parlamento, pero no podremos hacerlo mientras no reconozcamos su innegable y decisiva importancia como una ciencia jurídica autónoma. Se debe empezar ya, puesto que la historia ha demostrado que los resultados manifiestan rápidamente los errores o aciertos de quienes integran el Congreso, pero las consecuencias de sus actos, pueden durar decenas de años y seguir impidiendo nuestro desarrollo como nación.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. **Alonso de Antonio**, José Antonio. Introducción al Derecho Parlamentario. Editorial Dykinson. Madrid, España, 2002.
2. **Bátiz Vázquez**, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. Ed. Oxford. México, 1999.
3. **Berlín Valenzuela**, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. 3ª ed. México, 1995.
4. **Bufalá Ferrer-Vidal**, Pablo. Derecho Parlamentario. Ed. Oxford. México, 1999.
5. **Burgoa Orihuela**, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1994.
6. **Di Ciolo**, Vittorio. El Derecho Parlamentario en la teoría y en la práctica, 2ª ed. Giuffrè Editore. Milán, 1987.
7. **Fernández Ruiz**, Jorge. Derecho Constitucional y Política. UNAM. México, 2005.
8. **Fernández Ruiz**, Jorge. Poder Legislativo. Porrúa. México, 2004.
9. **García Máynez**, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 42ª ed. Porrúa. México, 1991.
10. **Moreno Collado**, Jorge. El Poder Legislativo. Fundación Colosio. México, 1997.
11. **Morillo**, Augusto. Lecturas de la Constitución. Ed. Platense. Argentina, 2004.
12. **Noguera Alcalá**, Humberto. Regímenes políticos contemporáneos. Ed. Jure. Chile, 1993.
13. **Ortiz Arana**, Fernando. El Procedimiento Legislativo Mexicano. Ed. Sista. México, 2005.
14. **Pedroza de la Llave**, Susana. El Congreso General Mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. Porrúa. México, 2003.
15. **Quiroga Lavie**, Humberto. Derecho Constitucional Argentino. Tomo II. Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina, 2001.

16. **Quiroga Lavie**, Humberto. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Porrúa. México, 1987.
17. **Salazar Abaroa**, Enrique. Derecho Parlamentario. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1989.
18. **Sánchez Bringas**, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1995.
19. **Santoalalla López**, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Espasa Calpe. Madrid, España, 1990.
20. **Senado de la República**. UNAM. Política y Proceso Legislativo. Porrúa. México, 1985.
21. **Serna de la Garza**, José María. Derecho Parlamentario. McGraw-Hill. México, 1997.
22. **Seroussi**, Roland. Introducción al Derecho Ingles y Norteamericano. Ed. Ariel. Barcelona, 1998.
23. **Sirvent Gutiérrez**, Consuelo. Sistemas Jurídicos Contemporáneos. 4ª ed. Porrúa. México, 2003.
24. **Tosi**, Silvano. Derecho Parlamentario. Porrúa. México, 1996.
25. **Zárate**, Julio. La guerra de Independencia. 6ª ed. México, 1967.

DICIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. **Burgoa Orihuela**, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. México, 2001.
2. **Cabanellas**, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 20ª ed. Heliasta. Buenos Aires, 1986.
3. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo 2. Editorial Bibliográfica. Argentina, 1990.
4. **Pina**, Rafael. Diccionario de Derecho. 15ª ed. Porrúa. México, 1988.

LEGISLACIÓN VIGENTE DIGITALIZADA

1. Cámara de Diputados

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>

2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

<http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/mx/1824.htm>

3. Constitución Mexicana de 1857

<http://www.tlahui.com/politic/politi99/politi8/con1857.htm>

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2009

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

5. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2009

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc>

6. Leyes Constitucionales de 1836

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361697524573725088802/p0000001.htm>

7. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2009

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/219.doc>

HEMEROGRAFÍA

1. Amezcua Dromundo, Cuauhtémoc. A propósito de la dinámica del Derecho Parlamentario Mexicano. Revista Debate legislativo. No. 24. Julio. México, Distrito Federal, 2000.

2. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Revista del Senado de la República. Vol. 6. No 18. Enero-Marzo. México, Distrito Federal, 2000.

3. Coto Molina, Walter. El reto del parlamento hacia el siglo XXI. Revista Parlamentaria. Vol. 5. No 1. Abril. San José, Costa Rica, 1997.

4. González Schmal, Raúl. Nuevo Derecho Parlamentario Mexicano. Revista del Senado de la República. Vol. 6. No 18. Enero-Marzo. México, Distrito Federal, 2000.

5. López Sánchez, Sara Inés. Las prerrogativas parlamentarias. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. No 86. Madrid, España, 1994-1995.

6. Moreno Collado, Jorge. Teoría y práctica de la legislación parlamentaria en México. Revista del Instituto de estudios legislativos del Estado de México. Año 2. No 7. Abril-Junio. México, Distrito Federal, 2000.

7. Pantoja Murillo, Carlos Germán. El parlamento como modelo para la reforma institucional. Revista Parlamentaria. Vol. 3. No 1. Abril. San José, Costa Rica, 1995.

8. Pérez López, Miguel. La necesidad de un Derecho Parlamentario Mexicano. Revista Alegatos No. 27. Mayo-Agosto. México, Distrito Federal, 1994.

9. Terrón Montero, Javier. La crisis de un paradigma dominante: Nuevas perspectivas del Derecho Parlamentario. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. No 7. Valencia, España, 1999.