



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS  
REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE LAS  
CAMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
CARLOS GUILLÉN CASTILLO

ASESOR:  
MTRO. JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ



MÉXICO, D.F.

2012.

**Tema: “CONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS  
AUTÓNOMOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES”**

**CONTENIDO**

**INTRODUCCIÓN**

**I. Antecedentes Históricos de los Reglamenteo del Congreso  
mexicano.**

1. Reglamento para el Gobierno Interior de la Cortes de Cádiz. (1813).
2. Reglamento Expedido por José María Morelos y Pavón, para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso de Chilpancingo. (1813).
3. Reglamento para el gobierno interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano.
4. Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente.
5. Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823.
6. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824.
7. Reglamento interior del Congreso de la Unión, presentado el 04 de diciembre de 1857.

8. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897.
9. Reglamento para el gobierno interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, marzo de 1934.

## **II. Marco teórico y conceptual.**

1. ¿Qué es el derecho parlamentario?.
  - 1.1 Antecedentes del Derecho Parlamentario.
  - 1.2 Autonomía del Derecho Parlamentario.
  - 1.3 Concepto de Derecho Parlamentario.
  - 1.4 Autonomía Parlamentaria y Características del Derecho Parlamentario.
  - 1.5 Fuentes del derecho parlamentario.
    - 1.5.1. Fuentes de Dimensión Normativa.
      - 1.5.1.1. Constitución.
      - 1.5.1.2. Reglamento parlamentario.
      - 1.5.1.3. Ley Orgánica.
      - 1.5.1.4. Legislación Ordinaria.
      - 1.5.1.5. Acuerdos Parlamentarios.
    - 1.5.2. Fuentes de Dimensión Sociológica.
    - 1.5.3. Fuentes de Dimensión Axiológica.
      - 1.5.3.1. Derecho Parlamentario Comparado.
2. Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario.
  - 2.1. Norma de producción.

3. Supremacía Constitucional.
4. Medios de control de la constitucionalidad en México.
  - 6.1. Juicio de Amparo.
  - 6.2. Acción de Inconstitucionalidad.
  - 6.3. Controversia Constitucional.
  - 6.4. Medio de Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral
5. Principio de legalidad.
6. Jurisdicción constitucional en la democracia.

### **III. Panorama y problemática de la regulación interna del Congreso Mexicano.**

1. Reforma constitucional de 1977.
2. Posteriores reformas en materia de reglamentación interna del Congreso mexicano.
3. Aspectos que regulan los reglamentos autónomos de las Cámaras de Diputados y Senadores.
4. Ubicación de los Reglamentos independientes de ambas Cámaras en el orden jurídico nacional.
5. Implicaciones prácticas de las reformas constitucionales y legales, en materia de reglamentación interna el Congreso Mexicano
6. Necesidad de que las cámaras estén facultadas constitucionalmente para emitir sus propios reglamentos funcionales.

#### **IV. Análisis de la constitucionalidad de los Reglamentos autónomos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

1. Consideraciones previas.
2. Consideraciones sobre la constitucionalidad de los reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.
3. Susceptibilidad de los reglamentos parlamentarios en el caso de nuestro país, de ser sujetos a algún medio de control de la constitucionalidad.
  - 3.1. Juicio de Amparo Indirecto.
  - 3.2. Acción de Inconstitucionalidad.
  - 3.3. Constitucionalidad de los Actos no normativos de las cámaras de Diputados y Senadores.
4. Consecuencias de la posible declaración de inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.

#### **Conclusiones**

#### **Bibliografía.**

## **INTRODUCCIÓN.**

A partir de la última década del siglo pasado, el Estado mexicano y por tanto su constitucionalismo, han sufrido cambios considerables, que han hecho que se replanteen algunas teorías y doctrinas tradicionales, para dar paso a nuevas corrientes jurídicas y modelos constitucionales mucho más acorde a las sociedades modernas, pues sus requerimientos rebasan por muchos a las antiguas formas.

Y es en ese marco, que en específico el Poder Legislativo a tenido que modificar muchas de sus estructuras, para adaptarse a todos esos cambios. Pues atendiendo a los antecedentes, durante casi setenta años existió en nuestro país un partido político que dominó la vida política nacional, al no tuvo movilidad en el Poder Ejecutivo, y en el Legislativo, durante ese periodo, mantuvo siempre una mayoría absoluta, circunstancias éstas, que hacían que evidentemente no existiera pluralidad y que por tanto la supuesta democracia fuera sumamente cuestionada. Sin embargo, fue en la década de los noventa, que los partidos de oposición comenzaron a destacar, tan es así que lograron ocupar mayor número de curules en el Congreso, que si bien no permitieron conformar una mayoría absoluta, sí conformaron mayoría calificada, por lo que comenzaron a tener mayor injerencia no sólo cuantitativamente, sino cualitativamente; aunado a que la oposición también ganó algunas gubernaturas en distintas entidades federativas, así como presidencias municipales.

En ese contexto, la consecuencia fue que dado que durante muchos años no existió una verdadera oposición al interior del Congreso, no era necesario contar con instrumentos especiales y eficaces en materia orgánico-funcional, pues al existir consenso casi en la totalidad de los temas, no se daba una verdadera deliberación política. Por lo que la vida parlamentaria no era controvertida; y, por tanto, no requería de mayores reglas internas que solventaran los requerimientos de un órgano legislativo plural, democrático, y dinámico. Pero dados los cambios mencionados, se comenzó entorpecer la actividad parlamentaria, pues la reglamentación interna no estaba preparada para esas situaciones.



Así, desde 1977 se han venido dando reformas a la reglamentación interna del Congreso, con la finalidad de solventar toda esta serie de circunstancias que han venido modificando la estructura de las cámaras y toda la actividad interna de las mismas. Sin embargo, atendiendo a que se han dado bajo circunstancias muy distintas, en diversos momentos históricos y con un objetivo indefinido, es que se ha generado que actualmente no haya una visión clara de la reglamentación interna del Poder Legislativo.

Ello, pues para empezar, desde 1934 se cuenta con un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en el cual se regulaba tanto la parte orgánica como la funcional; mismo que fue derogado en la parte orgánica por la Ley Orgánica del Congreso de 1979; posteriormente en los años 2010 y 2011, se publicaron los reglamentos de las Cámaras de Senadores y de Diputados respectivamente, con los cuales se derogó todo lo relativo a la parte funcional de las cámaras del reglamento de 1934, quedando vigente sólo lo relativo al Congreso General y a la Comisión Permanente; con independencia de toda la serie de acuerdos parlamentarios que regularon durante mucho tiempo situaciones atípicas.

Como se puede observar, de primera instancia resulta poco clara y compleja la forma en que los legisladores han optado por regular internamente al Poder Legislativo. Es por ello, que surgió la inquietud de abordar el tema de la reglamentación interna del Congreso Mexicano; y, fue después de analizar esas cuestiones, que se consideró la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de los reglamentos emitidos de manera autónoma por las cámaras de Diputados y Senadores, en atención a la serie de irregularidades que existen tanto legal como constitucionalmente.

Así, para arribar a dicho objetivo y al mismo tiempo determinar la constitucionalidad o no de dichos ordenamientos, primero se realizó un análisis histórico en cuanto a cómo se han regulado los órganos de naturaleza legislativa en nuestro país; posteriormente, se desarrolló todo el marco teórico; después, se expuso cuál es el marco jurídico actual y sus antecedentes más cercanos; y finalmente con base en todo el análisis previo, se hizo el estudio de constitucionalidad de dichos ordenamientos.

En cuanto al marco histórico, no quedo ninguna duda acerca de la necesidad que siempre han tenido los órganos legislativos, ya sean

constituyentes o constituidos, de contar con ordenamientos jurídicos que rijan el funcionamiento y organización de los mismos, pues atendiendo a la naturaleza política y deliberante de esos órganos, es indispensable que cuenten con reglas claras y precisas para el correcto desenvolvimiento de la multiplicidad de funciones que ahí se desarrollan, y que a su vez sean ejercidas de manera autónoma. De esa forma, como se verá más adelante, en nuestro país siempre ha estado regulada constitucionalmente la facultad del Poder Legislativo para emitir su propia reglamentación interna, atendiendo a que los temas regulados en esos ordenamientos son de suma relevancia para la vida del Estado.

Por lo que hace al marco teórico, se pone de relieve la importancia y trascendencia que ha tenido el Derecho Parlamentario en los últimos años, tan es así que en la actualidad se plantea la posibilidad de que sin problema alguno pueda vislumbrarse como una disciplina completamente autónoma del Derecho en general y por lo tanto desprendida del Derecho Constitucional.

Asimismo, se exponen las principales características del Derecho Parlamentario, tales como la flexibilidad, la politicidad, la discontinuidad, y el ser un derecho de producción interna, con las que se pone de manifiesto la peculiaridad de esta disciplina, pues el hecho de coincidir en la misma persona tanto el productor de la ley como el destinatario de la misma, así como el hecho de que su forma de producción y de modificación, son relativamente fáciles y rápidas, entre otras situaciones, hacen verdaderamente singular esta disciplina. Y, junto con estas características se desarrolló quizá la más importante de ellas, la autonomía parlamentaria.

Misma que en sus inicios constituyó el medio adecuado para que los Parlamentos pudieran hacerle un verdadero contrapeso al poder del absolutismo, pues sin la intervención de ningún agente externo en la conformación de sus decisiones, se logró avanzar hacia un escenario en el que el Poder Legislativo cada vez se lograra posicionar como un verdadero contrapeso. Pues como se mencionó, el hecho de que el Parlamento representara los intereses de una parte la población, era suficiente para que lograra tener cierto grado de legitimidad, pues por el contrario, por ejemplo, en Francia el Rey gozaba de una legitimidad, pero de índole divina, cuestión que para las circunstancias de la época ya no resultaba asequible, en virtud de las



nuevas ideas que venían aportando los órganos legislativos resultaban una verdadera posibilidad de cambio social.

En ese contexto, se argumenta que la mejor forma de expresar esa autonomía parlamentaria, fue la facultad de autoreglamentarse en materia de organización y funcionamiento, pues al ser los propios legisladores los que se daban a sí mismos las reglas con las cuales iban a regir su actuar, les daba un mayor grado de autonomía en sus decisiones, y su vez se fortalecían respecto a los demás detentadores del poder. Sin embargo, esa facultad en un principio se concibió de una manera radical, en la que no se tenía la más mínima injerencia del exterior, atendiendo a la sola voluntad de los legisladores para la conformación de los reglamentos parlamentarios, quedando fuera de cualquier tipo de control y desvinculándose de todo el orden jurídico, al grado de no ser considerados si quiera como disposición normativa.

De esa manera, es que se hablaba de la *soberanía del Parlamento*, como consecuencia de la soberanía popular y de la nación, idea que fue dominante en Europa hasta la llegada de las Constituciones democráticas de la segunda posguerra, cuando la doctrina de los *interna corporis*, que justificaba la exención del control jurisdiccional de los actos del Parlamento, comenzó a tener un declive progresivo, que en la opinión de Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla, coincide con el abandono del concepto de prerrogativa o privilegio y la progresiva asunción de una correcta interpretación de la autonomía.<sup>1</sup> Entendida como la no interferencia de otros órganos o poderes del Estado en la producción de los reglamentos parlamentarios, pero a su vez la no desvinculación de éstos en relación con la Constitución.

Así, el carácter no absoluto, sino parcial o relativo, de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, en el sentido de no constituir un fenómeno jurídico enteramente desprendido del ordenamiento general, no sólo se demuestra en nuestro derecho con la teórica afirmación de su subordinación a la Constitución, sino con la virtual aplicación de este principio, mediante su control de constitucionalidad

---

<sup>1</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, y ALCUBILLA, Arnaldo, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, Navarra, Aranzadi, 1997, IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento, p. 49.

Por lo tanto, la concepción que se tenía de los reglamentos parlamentarios también cambió, pues pasaron de estar totalmente desvinculados del ordenamiento en general, a formar parte del mismo y ser considerados como una verdadera norma jurídica en sentido material, en tanto que si bien no son leyes en sentido formal, sí son normas jurídicas que materialmente vinculan a los sujetos y órganos que entran en su ámbito de aplicación, aunado a que las consecuencias de su aplicación impactan de manera importante, en la gran mayoría de las ocasiones, hacia el exterior del órgano legislativo.

Consecuentemente, se comenzó a considerar a los reglamentos parlamentarios como normas jurídicas en sentido material, que de ninguna manera podían ser jerarquizados y por lo tanto ubicados en algún lugar en específico dentro del orden jurídico nacional, pues sus características tan peculiares hacen que sólo guarden relación de inferioridad respecto de la Constitución, al desarrollarla de manera exclusiva, en materia de organización y funcionamiento interno de los Parlamentos.

Es por ello que las materias que regulan son de suma importancia, primero, por constituir desarrollo directo de principios constitucionales, y segundo, porque los temas que involucran atienden a cuestiones esenciales de la vida del Estado, que por ningún motivo pueden ser consideradas secundarias, ni pueden ser degradadas a un grado inferior, debido a que se desnaturalizaría su esencia, y por lo tanto se haría de esos principios, como los legisladores mexicanos lo han expresado, cuestiones meramente administrativas sin importancia y trascendencia.

De esa manera, la idea de autonomía parlamentaria y por tanto la de los reglamentos parlamentarios, se han ido transformando atendiendo a las distintas necesidades de la época, por lo que las ideas que hacían referencia a esa impenetrabilidad irrestricta hacia los Parlamentos, en la que sus reglamentaciones estaban totalmente desvinculadas del orden general y por tanto de algún tipo de control, ya no son acordes con las circunstancias actuales. Pues como se mencionó, desde la segunda posguerra, se ha venido dando una postura distinta en materia constitucional, en la que se plantea que la Constitución debe ser concebida como una norma que penetre en todos los ámbitos de la vida del Estado, incluyéndose en ella valores y principios

fundamentales, conforme a los cuales se tienen que dirigir todos los órganos que integran el mismo.

Así, la concepción del principio de legalidad, se amplía y hace que todas las autoridades, incluyendo a la legislativa ya no sólo tengan que atender a lo previsto en la ley, sino también a los valores y principios estipulados en la Constitución, incluyendo la facultad de autoreglamentarse. De esa manera, es válido sostener que el conflicto que se planteaba entonces, en los *interna corporis*, en realidad era ficticio, pues en realidad nada impedía que las actuaciones de dichos órganos, y en concreto las relaciones parlamentarias se desarrollaran con pleno respeto a los derechos y libertades de los gobernados.

Sin embargo, para hacer efectiva esa vinculación con lo contenido en la Constitución, se necesita de un órgano independiente que ejerza ese control de constitucionalidad. Que conforme a los sistemas de justicia constitucional de tipo concentrado o mixto, esa labor recae en los llamados Tribunales Constitucionales, quienes serán los encargados de analizar si determinados actos o leyes se ajustan a lo previsto en la Constitución

Pues como lo refiere Baldassarre, la idea de justicia constitucional es hija de la cultura del constitucionalismo, o lo que es lo mismo, de una concepción de la democracia fundada en la garantía de libertad individual y del pluralismo social y político que, por ello, exige un *gobierno limitado*, basado en la propia Constitución como *higher law*. Sin embargo, comenta que en la Europa del siglo XX, ha surgido una concepción diferente, que amplía el concepto, y entiende a la justicia constitucional como *justicia política*. Por lo que en este contexto, el deber esencial de los Tribunales Constitucionales consiste en la tutela de los principios relativos a la forma de gobierno, sobre la base de las relaciones entre las mayorías y minorías. Y, el núcleo central de la justicia constitucional se amplía, y viene ahora también por la *constitucionalización de las relaciones políticas* y por consiguiente la creación de un órgano independiente destinado a controlar la legitimidad de los comportamientos de la mayorías, en contraposición con la salvaguarda de los derechos de las minorías.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> BALDASSARRE, Antonio, *op. cit.*, nota 66, p. 380.

En ese sentido también se manifiesta Zagrebelsky, pues refiere que en Europa no existe una cláusula de exención frente a la jurisdicción constitucional, como la que según la jurisprudencia norteamericana protege a las *political questions*. Esto es así porque en Europa, la jurisdicción constitucional nace propiamente como equilibrio entre *iura y leges* y, por tanto, no cabría concebir leyes que no entrasen en este equilibrio. Las leyes que pretendieran situarse al margen, en nombre de una incondicionada razón de Estado, no serían nada distinto a la supervivencia de un absolutismo legislativo del tipo de aquel característico del Estado de derecho legislativo del siglo XIX.<sup>3</sup>

Pero lo que se pretende no es aclarar ni agotar este punto, pues no es la ocasión y saldría de los límites del tema, sino que simplemente se quieren hacer algunos planteamientos que surgen de lo anterior y que sin duda atañen al tema que sí se busca dilucidar en este trabajo. Esto es, la posibilidad de que en nuestro país, reglamentos parlamentarios puedan violar directamente o indirectamente derechos fundamentales de los gobernados, o bien, de los legisladores en su calidad de gobernados, y que por tanto, ambos puedan recurrir constitucionalmente dichos ordenamientos por violaciones a sus derechos fundamentales; o simplemente, la posibilidad de que si los reglamentos parlamentarios, son susceptibles de violar algún precepto de la Constitución, puedan ser sujetos de control de la constitucionalidad, y de esa forma pensar en un control constitucional institucional. Cuestiones éstas, que serán motivo de análisis en los siguientes temas.

Ahora bien, resulta importante destacar que el sistema jurídico mexicano no es ajeno a todos estos planteamientos, pues desde 1994 se han venido dando reformas que han fortalecido a la Suprema Corte, para dotarla de mayores instrumentos para poder actuar acorde a las necesidades constitucionales de la época.

Aunado a que en recientes fechas se han dado reformas constitucionales en el sentido de ampliar la protección de esos derechos, y por tanto el espectro de acción del Juicio de Amparo, con la finalidad de que el Poder Judicial pueda ejercer un verdadero control de la constitucionalidad, en el que todas las autoridades estén sujetas al mismo, incluyendo al Poder

---

<sup>3</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, *op. cit.* nota 45, pp. 131-134.

Legislativo que durante muchos años estuvo bajo la sombra del Poder Ejecutivo, y que si bien después pasó a una etapa de pluralidad interna gozando de mayor autonomía, en la actualidad parece no estar del todo preparado para estos cambios.

Pero no sólo ello, pues la misma Corte se ha venido pronunciando a favor de ejercer un mayor control constitucional de todos los actos de autoridad, no sólo con base en los derechos fundamentales (juicio de amparo), sino también en el sentido de proteger principios relativos al tipo de Estado y forma de gobierno plasmadas en la llamada “parte orgánica” de la Constitución (acciones de inconstitucionalidad), como se verá más adelante

Tal como lo refiere Cecilia Mora Donatto: *En un Estado democrático y de derecho, el Parlamento, como primer intérprete de la Constitución, está llamado a ser uno de los poderes públicos más escrupuloso en la constitucionalidad de las leyes. Esto es, debe ser muy cuidadoso para que las normas con rango de ley que aprueba se ajusten a la Constitución. Desde esta perspectiva, el Poder Legislativo es, en gran medida, el guardián de la constitucionalidad de las leyes. Mayor compromiso debe existir por parte del Congreso si esas leyes son, precisamente, las que rigen su actuar.*<sup>4</sup>

Bajo ese contexto se dio tratamiento al marco teórico de este trabajo. Ahora, por lo que hace al que llamamos marco práctico, se ponen de relieve una serie de anomalías, contradicciones e imprecisiones, en cuanto a la reglamentación interna del Congreso Mexicano, de las cuales se expusieron las posibles consecuencias jurídicas, en función de los argumentos teóricos y legales ya expuestos. Y finalmente derivado de ese análisis práctico, se arribó a la conclusión de que los órganos legislativos en nuestro país, deben estar facultados constitucionalmente para emitir cualquier tipo de reglamentación en materia orgánico-funcional para sí mismos.

Finalmente, en el último capítulo, con base en todas las consideraciones expuestas en los primeros tres, se sostiene por un lado, que después de un análisis en abstracto, tanto el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, como los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores por sí mismos, al desnaturalizar el principio contenido en el artículo 70

---

<sup>4</sup> MORA DONNATTO, Cecilia, *op. cit.* nota 243 , p. 1.

constitucional al rebasar sus límites, resultan inconstitucionales. En atención a que conforme a los artículos 16 y 41 constitucionales, es obligación para el Poder Legislativo la observancia irrestricta a lo estipulado en la Constitución, y en el presente caso no sucedió así, pues se transgredió lo preceptuado por el artículo 70 constitucional. Ello, soportado por las consideraciones vertidas por la Corte en una ejecutoria que resolvió una acción de inconstitucionalidad respecto de una norma de la misma naturaleza de las aquí tratadas; y por otro lado se concluyó que los reglamentos autónomos de las cámaras de Diputados y Senadores, son susceptibles de ser cuestionados en cuanto a su constitucionalidad, tanto por el juicio de amparo, como por la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, derivado de la investigación realizada, se observó que en Europa el tema de la impugnabilidad de los reglamentos parlamentarios es un tema superado, pues el debate en la mayoría de los países ya no versa sobre la procedencia de determinado medio de control de la constitucionalidad, e inclusive de legalidad, sino que lo que se plantea ahora, es la posibilidad de impugnar actos de naturaleza no normativa. Por lo que al percatarnos de la trascendencia de este tema, que evidentemente excede del aquí tratado, se hizo una breve consideración, acerca de si en México por lo menos existen las bases para poder plantear esa cuestión.

Bajo ese contexto, se expusieron las consecuencias jurídicas y prácticas que la posible declaración de inconstitucionalidad pudiera traer, en función del gran impacto que ocasionaría, en atención a que estamos hablando de normas que tal como lo refiere Pérez Serrano, son sumamente trascendentes e importantes, no sólo para la ordenación de los debates, sino para la tramitación y aprobación de leyes; para el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico del Ejecutivo y Legislativo, y hasta, para la marcha del régimen político en su conjunto.<sup>5</sup> Como se aprecia el reglamento parlamentario no sólo afecta las situaciones internas del Congreso, sino que tiene alcances que involucran, inclusive, a otros poderes del Estado.

Como se puede observar, tanto la materia como el tema aquí tratado, son relativamente nuevos en nuestro país, pues tanto la doctrina como la

---

<sup>5</sup> PÉREZ SERRANO, N.: <Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario>, *Estudios Políticos*, n° 105, pp 99-167.

jurisprudencia, no se han pronunciado a profundidad sobre estos temas. Sin embargo, se considera sumamente importante que se realicen estudios específicos, que logren formar criterios racionales, adecuados a los nuevos requerimientos constitucionales de la época. Pues si bien México está en proceso de consolidación de un verdadero estado constitucional y democrático de derecho, también lo es que se cuentan con las bases para crecer integralmente en estos temas y lograr grandes objetivos. Pues nos encontramos en momento de transición política, que debe ser aprovechado para cimentar de manera responsable y con visión a largo plazo, esos objetivos que como Estado se propongan.

Es así, que el presente estudio se realizó bajo ese contexto, es decir, ubicando perfectamente en qué momento histórico nos encontramos, qué tendencias constitucionales existen en la actualidad, si éstas son compatibles con los requerimientos de la sociedad mexicana, si contamos con las bases para poder implementarlas, pero sobre todo, evitar, corregir, reivindicar y progresar en temas que ha quedado claro, son totalmente perjudiciales para la vida democrática de nuestro país. Y así poder lograr implementar un verdadero estado constitucional y democrático de derecho, en el que todos los gobernados, pueden ejercer sus derechos fundamentales y las garantías reconocidas para su protección en la Constitución a plenitud, y así gozar de plena certeza y seguridad jurídica. En dónde todas las autoridades queden sometidas a los principios constitucionales.



## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

En el presente capítulo se abordarán los antecedentes que en el marco jurídico mexicano se considera han sentado las bases en cuanto a la reglamentación de la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo. Lo anterior resulta de suma importancia debido a que los actuales reglamentos de las Cámaras (objeto de estudio), como se abordará más adelante, son para muchos legisladores y estudiosos de la materia, uno de los grandes avances en el ámbito legislativo mexicano.<sup>1</sup>

A continuación, se hará una exposición de los reglamentos que se considera son antecedentes directos de la actual regulación interna del congreso mexicano. Con la precisión, de que si bien algunos de ellos corresponden a Congresos Constituyentes y otros a Congresos Permanentes (legislador ordinario) y por lo tanto pudiera existir una diferencia sustancial entre estos ordenamientos, en la presente tesis no se hará distinción con base en ello, debido a que propiamente no es el objeto de estudio, y que por el contrario, esa posible distinción nos servirá como referencia histórica para entender la evolución de la regulación interna del Congreso Mexicano.

### **1.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA CORTES DE CÁDIZ. (1813).**

Las Cortes de Cádiz fueron una institución, que tenía como tarea crear un cuerpo legislativo de carácter liberal sobre el que descansaría un nuevo orden

---

<sup>1</sup> - Exposición de motivos (20 de agosto de 2004), fecha de publicación 30 de diciembre de 2004, proyecto de decreto, que reforma el artículo 3º, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3º, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3º, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

social que acabaría con la sociedad estamental que había caracterizado a España. Al comenzar sus trabajos las Cortes no disponían de ningún tipo de norma interna, únicamente lo marcado por una orden de regencia de cara a la ceremonia inaugural, por lo que contar con un ordenamiento para encarar todo tipo de situaciones, tanto de carácter eminentemente legislativo como administrativo, resultaba sumamente importante, aunado a que las Cortes en ese entonces eran pioneras en España y si de ante mano se sabe que se habían instituido bajo circunstancias muy adversas, la circunstancia de que no tuvieran un ordenamiento para regular las ya citadas cuestiones, hacía aún más difícil su labor.<sup>2</sup>

Por lo tanto, apenas consumada la sesión inaugural de la Cortes (24 de diciembre de 1810), se abordó el tema del *reglamento*, por lo que se nombró una comisión, que en poco tiempo presentó al Pleno de la Cámara el proyecto, pero no obstante la premura, tardó siete semanas en ser aprobado, debido al carácter de los temas que se trataron, entre los que encontraban: el carácter público de las sesiones; el horario y el calendario; la regulación de la competencia de los órganos directivos; las obligaciones de los Diputados, entre ellas las relacionadas con la asistencia; la inviolabilidad personal por sus opiniones y cualquier procedimiento en su contra; todo lo relacionado con los debates (se dedicó gran parte del contenido del reglamento a este apartado); otro tema de suma importancia era el relativo a la organización, estructura y funcionamiento de las comisiones.<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, el reglamento de 1810, no cubría todos los aspectos que se requerían para que las Cortes desarrollaran sus funciones adecuadamente.

Por lo que en 1812, ya con el texto constitucional vigente, se incorporaron en él cuestiones relativas al gobierno interior del Parlamento y que habían de formar parte del armazón del reglamento, tales como; la definición clara del papel

---

<sup>2</sup> De Diego García, Emilio, "La Orgánica de las Cortes 1810-1813", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Madrid, Departamento de Historia Contemporánea Universidad Complutense de Madrid, 2002, Vol. 24, p. 25.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 29-33.

de representación parlamentaria de la soberanía nacional; el listado de las facultades del Parlamento; el señalamiento con claridad del proceso de formación y promulgación de normas; así como lo relativo a la competencia amplia en materia de control presupuestario.<sup>4</sup> Sin embargo, tras tres años que habían puesto de relieve las deficiencias del Reglamento de 1810, se presentó el proyecto de reforma, que como era de esperarse, resultó más extenso, no sólo en lo cuantitativo, sino también en lo cualitativo, haciéndose las siguientes modificaciones:

- Se establecía el tribunal que debía juzgar las causas criminales de los diputados.
- Se reguló ampliamente lo relativo a las comisiones, se definieron las materias de cada una de ellas y su forma de funcionamiento.
- En cuanto a los debates, se contemplaron varias normas al procedimiento de votación y un orden más riguroso en cuanto a las intervenciones.
- En el capítulo llamado “*De los decretos*”, se especificaron las diversas fórmulas para la sanción y la publicación de las normas aprobadas, inclusive cuando estas actuaciones le correspondieran al Rey.<sup>5</sup>

En los capítulos finales, se encontraba la parte verdaderamente novedosa del Reglamento:

- Se incorporó una de las facultades esenciales de las Cortes, que era la de control del Ejecutivo (por ejemplo, el modo de exigir las responsabilidades a los secretarios de despacho), así como regular las relaciones con otras instituciones en cuanto a la representación nacional.

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, (CD-ROM), México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

- Se incorporaron ideas pasadas, como la de regular lo relativo al personal y a la administración de las Cortes.
- Se atendió de manera especial, a una de las características de los parlamentos modernos, que es la de dar publicidad a sus actuaciones.<sup>6</sup>

Como se puede constatar el Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813, que vino a renovar a su antecesor de 1810, es una pieza fundamental en las bases no sólo de la forma de funcionamiento y organización de los parlamentos modernos, sino que también influye en temas de fondo que involucran cuestiones esenciales relativas a la naturaleza de los órganos legislativos actuales. Aunado a que, en la conformación de este reglamento estuvieron presentes representantes de la Nueva España, puesto que en 1808 se designó la Junta Suprema de México, que estuvo presente en todos los actos primigenios de emancipación, por lo que sin duda constituye antecedente directo de la actual regulación interna del Congreso mexicano.<sup>7</sup>

## **2.- REGLAMENTO EXPEDIDO POR JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN, PARA LA INSTALACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE CHILPANCINGO. (1813).**

Una vez que se desplazó a José María Morelos y Pavón la dirección de los movimientos insurgentes, convocó a un Congreso que fue instalado el 14 de septiembre de 1813. En la sesión inaugural Morelos dio lectura a los 23 puntos para la Constitución, llamados los *sentimientos de la nación*, entre los temas más relevantes se encontraba, por supuesto, el relativo a la declaración de independencia; la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; la

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie I, "*Historia y Desarrollo del Poder Legislativo: Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*". México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Porrúa, 1997, p. 43.

capacidad del congreso para hacer leyes; y, el ataque a los cuerpos privilegiados, entre otros.<sup>8</sup>

Ahora bien, el reglamento de que se habla en este apartado, cobra relevancia, pues fue el cuerpo normativo por medio del cual se dio vida al Congreso, que consideramos tiene carácter de Constituyente, puesto que las funciones que desempeñó fueron precisamente encaminadas a crear una Constitución, que basada en los puntos ya mencionados (sentimientos de la nación), regiría sobre la futura nación independiente.

En este reglamento se retoman muchas de las disposiciones fundamentales que ya se habían abordado en el Reglamento de las Cortes de Cádiz, aunque debido a lo complicado de las condiciones sociales y políticas de la época, fue un reglamento mucho más reducido que no contiene capítulos y consta sólo de 59 artículos, es decir, se trató de tocar los temas más importantes y estrictamente necesarios para el buen funcionamiento del Congreso, sin entrar en mayores detalles debido a las condiciones referidas.

Los principales puntos que se abordaron fueron: la publicidad de las discusiones y debates, dándole una importancia fundamental a la deliberación (característica fundamental de un Parlamento); la facultades de dirección del presidente del Congreso en cuanto a los debates y otorgamiento de la palabra; lo relativo a la sanción y publicidad que el titular del ejecutivo le tenía que dar a las leyes; y, se protegió la investidura de los legisladores bajo el argumento de que su función estaba relacionada con lo sagrado o con lo religioso.<sup>9</sup>

### **3.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA DEL IMPERIO MEXICANO.**

Con motivo de la independencia mexicana, reconocida en los Tratados de Córdoba, se procedió a instalar la Soberana Junta Provisional Gubernativa del

---

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, "*Leyes Fundamentales de México 1808-1992*", Decimoséptima Edición, México, Porrúa, 1992, pp. 28-31.

<sup>9</sup> Reglamento Expedido por José María Morelos y Pavón, para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo. (1813), en "*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *op. cit.*, nota 5.

Imperio Mexicano, quien tenía encomendada la tarea de designar a los integrantes de la regencia y la de no menor importancia que era legislar acerca de la conformación del Congreso Constituyente que quedaría conformado finalmente el 24 de febrero de 1822,<sup>10</sup> mismo que el 31 de octubre de ese año sería disuelto por órdenes de Iturbide, debido a las desavenencias que existían entre ellos.<sup>11</sup>

Ahora bien, conforme a lo antes dicho, el presente reglamento al igual que los anteriores reguló un órgano que si bien no es constituyente, tenía la encomienda de formar un Congreso, que sí tuviera esa característica. Asimismo, retoma puntos esenciales del Reglamento de las Cortes de Cádiz, mismos que con el afán de no ser reiterativos, se omitirá señalarlos y detallarlos.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, fue la primera entidad gubernativa que rigió a la nación, del 28 de septiembre de 1821 hasta febrero de 1822, por lo que el reglamento de la misma cobra una importante relevancia histórica.<sup>12</sup>

#### **4.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE.**

Como se adelantó, el 31 de Octubre de 1822, Iturbide disolvió el Congreso Constituyente, que fue concebido por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, para instalar la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822, que tendría como principal tarea la de dar forma a la Constitución Política del Imperio. Este reglamento tuvo una muy corta aplicación debido a que el 29 de marzo de 1823 se restableció el Congreso Constituyente, quien posteriormente emitiría su propio reglamento, que será abordado en líneas posteriores.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano en "*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *op. cit.*, nota 5.

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, pp. 121-122.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, "*Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso.*", *Expediente Parlamentario 18*, México, Cámara de Diputados, 2007, p. 21.

## **5.- REGLAMENTO DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 25 DE ABRIL DE 1823.**

Al tiempo en que el Emperador Agustín de Iturbide abdicaba para salvarse de la difícil situación que enfrentaba, el Congreso se restableció el 29 de marzo de 1823 y ante la falta de un gobernante ejecutivo se nombró un triunvirato, integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete.

Un punto importante a destacar es que en el nuevo Congreso Constituyente, se le daba un carácter eminentemente federalista tanto al mismo Congreso, como a la Norma Fundamental que emanaría de éste. Debido a que las diferentes provincias conformadas a lo largo de la nación habían cobrado un peso específico muy importante con la proclamación del Plan de Casa Mata, que desconocía el imperio de Iturbide y pedía la reinstalación del Congreso, pues dichas provincias se constituyeron como Estados independientes que gozaban de autonomía para elegir a sus gobernantes y legislaturas, recaudando impuestos y participando en el sostenimiento del gobierno federal.<sup>14</sup>

El reglamento del referido Congreso Constituyente, sigue retomando las bases de sus predecesores, es decir, cuestiones relativas al funcionamiento y organización, tales como: los derechos y obligaciones de los diputados; las facultades del presidente, vicepresidente y secretarios; lo relativo a las comisiones; de las votaciones y los decretos; y, cuestiones protocolarias. Asimismo cuenta con la misma característica de los anteriores, que es la de ser un ordenamiento que reglamenta a un órgano de carácter Constituyente.<sup>15</sup>

## **6.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE 23 DE DICIEMBRE DE 1824.**

La Comisión encargada de la Constitución, presentó ante el Congreso Constituyente el proyecto de *Constitución Federativa de los Estados Unidos*

---

<sup>14</sup> Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, en “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *op. cit.*, nota 5.

<sup>15</sup> *Idem.*



*Mexicanos*, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre de 1824 con el título *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el ejecutivo con el nombre *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, en la que como se mencionó, uno de los temas centrales e innovadores de la Constitución, fue el del *federalismo*.<sup>16</sup>

En ese contexto, es que desde el Acta Constitutiva de la Federación, que fue presentada por la Comisión del Congreso Constituyente encargada de la Constitución, previo a la presentación del proyecto de la propia Constitución, ya se hablaba de dividir al Poder Legislativo en dos cámaras, una de Senadores y una de Diputados; siendo esto el primer antecedente del bicameralismo en México. En ese contexto, la Constitución de 1824 retomó esta característica del Congreso, dedicando dentro del Capítulo relativo al Poder Legislativo dos secciones, una para la Cámara de Senadores y otra para la de Diputados, siendo la primera quien representaría los intereses de cada Estado miembro de la Federación.

*“TÍTULO III*

*Del Poder Legislativo*

*SECCIÓN PRIMERA*

*De su naturaleza y modo de ejercerlo*

*7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general.*

*Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores*

*SECCIÓN SEGUNDA*

*De la Cámara de Diputados*

*8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.*

*...*

*SECCIÓN TERCERA*

*De la Cámara de Senadores*

*25. El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos cada dos años...<sup>17</sup>*

---

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. Cit.*, nota 8, p. 153.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 169-172.

Asimismo, la propia Constitución preveía lo relativo al Reglamento del Congreso, al estipular que las cámaras estarían a lo previsto en el reglamento que formara el propio Congreso, tal como lo estipulaba el artículo 34:

*“...SECCIÓN CUARTA*

*De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos.*

*34. Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, 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...”<sup>18</sup>*

El presente reglamento, si bien sigue la misma línea de los anteriores, también trata temas que sí fueron innovadores, como son la reglamentación de la iniciativa de las leyes, puesto que el Congreso General, ya no iba a tener la misma naturaleza ni atribuciones de los anteriores, que era la de ser Constituyente, sino que ahora se iba a erigir como un órgano constituido del Estado, y que una de sus tareas fundamentales iba a ser la de expedir las normas generales necesarias para la época; otra de las partes novedosas era, por supuesto, la relacionada con la “*revisión de leyes*”, esto es, que los asuntos pasaran de una cámara a otra para su revisión; y, otros puntos quedaron en general bajo los mismos términos que venían regulándose en los reglamentos que ya fueron analizados.<sup>19</sup>

## **7.- REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PRESENTADO EL 04 DE DICIEMBRE DE 1857.**

De la confusa variedad de tendencias que siguió a la caída de Iturbide, surgieron dos partidos que durante varias décadas se encargarían de mantener un ambiente de inestabilidad en el país, estos son, liberales y conservadores; los

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, en “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *op. cit.*, nota 5.

segundos proclamaban entre otros puntos, por el centralismo y la oligarquía como tipo de gobierno, así como la defensa de los fueros y los privilegios tradicionales.

Debido a la gran cantidad de diversas corrientes, en un primer momento, el Partido Conservador al tener mayoría en el Congreso y estando de licencia Santa Anna, hizo que el Poder Legislativo se erigiera como Constituyente y convocara a una comisión para que diera origen a una nueva Constitución, que una vez aprobada fue llamada "*Constitución de la siete leyes*", en la que se volvía al sistema centralista y se establecía un *cuarto poder*, que era el Supremo Poder Conservador, con la finalidad de controlar los abusos de los otros tres; asimismo se convirtió a los Estados en departamentos, con gobernadores que eran designados por el Presidente de la República.<sup>20</sup>

Durante esos años, específicamente entre 1845 y 1846, se expidieron dos reglamentos parlamentarios respectivamente. El primero de ellos, dadas las circunstancias del país, quedó inconcluso y nunca fue publicado en el Diario Oficial; el segundo, sí fue publicado íntegramente en 1847, aunque su vigencia fue efímera al igual que tantos ordenamientos de la época. Pero resulta importante destacar que este último reglamento toma como referencia el del Congreso de 1824, coincidiendo de manera textual en muchos de los artículos y en otros con variaciones mínimas.<sup>21</sup>

Después de múltiples disturbios y de vivir una de las épocas más turbulentas e inestables de la historia de México, en la que no había un rumbo fijo y en la que los intereses no sólo eran individuales, sino que también eran influenciados por ideas extranjeras. En marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla, en el que por un lado se desconocía el gobierno de Santa Anna, quien había ido de corriente en corriente, buscando sólo el poder; y por otro se convocaba a los Estados para nombrar un Presidente interino.<sup>22</sup>

El 16 de Octubre de 1855 fue expedida la Convocatoria para el Congreso Constituyente de conformidad con el Plan de Ayutla. Y uno de los temas que

---

<sup>20</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, "*Historia del Derecho Mexicano*", México, Oxford, 2003, Vol. 1, pp. 75-78.

<sup>21</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, "*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *op. cit.*, nota 5.

<sup>22</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. Cit.*, nota 8, p. 492-494.

mayor problema ocasionó fue el relativo a si debía expedirse una nueva Constitución o si se debía restablecer la de 1824. Después de múltiples propuestas y discusiones, se aprobó una nueva Constitución, es decir la de 1857 que fue jurada el 5 de febrero de ese mismo año. Entre los puntos más destacados de la Constitución de 1857, encontramos que se retomó el sistema federal, en el que cada Estado se consideró libre y soberano; asimismo, se regresó al unicameralismo, siendo el Congreso de la Unión el depositario del Poder Legislativo; otro punto fue que se facultó constitucionalmente al Congreso para emitir su propio reglamento, esto es:

*“PÁRRAFO III*

*De las facultades del congreso*

*Art. 72. El congreso tiene facultad:*

*...*

*XXVIII. Para formar su reglamento interior...<sup>23</sup>*

La supresión del Senado, hizo necesario replantear los procedimientos del Congreso, pues el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824 no podía aplicarse en asuntos donde estaba prevista la participación de las dos cámaras; de ahí la necesidad de contar con un nuevo ordenamiento interior para el Congreso Federal. Con la precisión de que aunque no existe registro de la aprobación del dictamen presentado en 1857 relativo al proyecto de reglamento interior, como lo refieren Ramírez Marín y Santiago Campos: *se puede afirmar que la práctica seguida por los congresistas para cumplir su función, debió ser similar a la establecida en el dictamen mencionado.*<sup>24</sup>

El reglamento era realmente extenso pues contaba con 258 artículos divididos en secciones y a su vez en capítulos, por lo que también era bastante detallado. Entre los temas más relevantes se encontraban:

- Lo relativo a que el procedimiento legislativo se debía desarrollar siguiendo los lineamientos de la Constitución General.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 595-617.

<sup>24</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *op. cit.*, nota 5.

- Por otro lado en la sección VIII “*De la formación de leyes*”, se detalló lo establecido por el texto constitucional, pues se ocupó de reglas relacionadas con la forma en que deberían elaborarse las leyes (técnica legislativa), precisando que debían redactarse con claridad, sencillez y método.
- En cuanto a la expedición de leyes, no se estableció fórmula alguna, sólo debían llevar la fecha de su expedición, y a continuación las firmas necesarias; mientras que la promulgación seguía siendo facultad del titular del ejecutivo.
- Por lo que hace a las funciones jurisdiccionales, el Congreso cumplía constituyéndose como Gran Jurado, designando una sección de instrucción, para poner en estado las causas que debían conocer.
- También, para ejercer otra de las facultades constitucionales que era la de ratificar los nombramientos hechos por el ejecutivo, llevaba a cabo reuniones secretas de deliberación.<sup>25</sup>

## **8.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PROMULGADO EL 20 DE DICIEMBRE DE 1897.**

Pese al restablecimiento de la República, la situación del país seguía siendo muy inestable y no lograba mejorar la gobernabilidad; mientras tanto se estaba dando el debate acerca de si se debía reinstalar el Senado, con la finalidad de moderar los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como de conciliar las pugnas entre la Federación y los Estados.

Fue hasta noviembre de 1874 cuando ya siendo Presidente Lerdo de Tejada se reinstaló el Senado de la República, y en el año de 1876 intentó realizar modificaciones constitucionales para su reelección, situación que aprovechó el General Porfirio Díaz para levantarse en armas y, mediante el Plan de Tuxtepec

---

<sup>25</sup>GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, (coord.), “*Normas relacionadas con la conducta parlamentaria en los reglamentos del Congreso*”, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 25.

declaró en su artículo 2º: “Tendrá el mismo carácter de Ley Suprema, la No-Reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados”.<sup>26</sup> Esta rebelión logró triunfar en la Batalla de Facoac y Lerdo de Tejada tuvo que renunciar y abandonar el país en enero de 1877. Después de alternar el poder en varias ocasiones, Porfirio Díaz logró hacer las reformas Constitucionales pertinentes para permanecer en el cargo hasta mayo de 1911.<sup>27</sup>

El reglamento en estudio, fue promulgado por el General Porfirio Díaz, constaba de 199 artículos y un transitorio, tuvo una vigencia de 1898 hasta 1934, los capítulos en los que se dividía eran: De la instalación de la Cámaras; de la Presidencia y Vicepresidencia; de los secretarios y prosecretarios; de las sesiones; de la iniciativa de leyes; de las comisiones; de las discusiones; de la revisión de los proyectos de leyes; de las votaciones; de la fórmula para la expedición de leyes; de la Comisión Permanente; de los ceremonial; de la tesorería del Congreso; y, de las galerías.<sup>28</sup>

Como se puede observar se siguen regulando los mismos aspectos, aunque, adaptándose a las necesidades que cada Congreso necesita, como en el caso, la reinstalación del Senado, ello, sin modificar la esencia que desde principios del siglo XIX, ya se había venido marcando.

Ahora bien, durante el “*Porfiriato*”, la labor legislativa de la Cámaras se desarrolló como se había acostumbrado durante todo el siglo XIX. Y aunque se vieron limitadas en cuanto a su autonomía, fue un periodo en el que no se vio disminuida la actividad legislativa, debido a que se crearon un gran número de Códigos que pretendían organizar correctamente diversos puntos de la administración pública y de las relaciones entre los particulares.<sup>29</sup> Es por ello que el reglamento de mérito cobra gran importancia en el desarrollo de la vida nacional durante este periodo.

---

<sup>26</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 8, pp. 515-520.

<sup>27</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 21, p. 95.

<sup>28</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, (CD-ROM), *op. cit.*, nota 5.

<sup>29</sup> GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, (coord.), *op. cit.*, nota 25, pp. 40-45.

## **9.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MARZO DE 1934.**

El pasado reglamento (1897), fue muy poco modificado durante su vigencia, siendo la modificación de mayor relevancia por el momento histórico en que sucedió, la que realizó el constituyente revolucionario, para la elección de Diputados del Congreso Constituyente.<sup>30</sup>

Este reglamento (1934), está acotado por un contexto social y político difícil, debido a que durante los años posteriores a la Revolución Mexicana, la disputa por el poder y la entrada en vigor de la Nueva Constitución Política, tenían al país en una situación de incertidumbre muy complicada, aunado a que se empezó a generar la rebelión cristera debido a las disposiciones gubernamentales relativas a la iglesia católica.

Por otro lado, estando Plutarco Elías Calles en el poder, se reformaron los artículos 82 y 83 de la Constitución Federal, para permitir reelegirse a Álvaro Obregón como presidente, que al ser asesinado, asume la presidencia Emilio Portes Gil, iniciando con este el periodo llamada el *maximato*. Asimismo, otro aspecto que vale la pena destacar es el relativo a que el mismo Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, partido que tuvo una gran influencia en la vida política del país, pues tuvo una importante presencia y control en el Congreso de la Unión, situación que concluyó, cuando Calles fue expulsado por Cárdenas; y, finalmente en 1933 con la reforma a los artículos 51 y 56 constitucionales, la Cámara de Diputados se renovarían en su totalidad cada tres años y la de Senadores cada seis.<sup>31</sup>

En ese sentido, debe decirse que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de marzo de 1934, si bien es el resultado de sus antecesores y que ha guardado la misma línea y esencia de ellos, y que además fue creado bajo un contexto histórico complicado, sigue teniendo vigencia, aunque muy acotada, debido a que por un lado la reforma

---

<sup>30</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, "Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", (CD-ROM), *op. cit.*, nota 5.

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p. 524.



Constitucional de 1977 que facultó al Congreso para emitir su propia Ley Orgánica que regularía su estructura y funcionamiento propios; y por otro que ambas cámaras del Congreso emitieron su propio reglamento interno; aunado a que por medio de acuerdos y prácticas parlamentarias se han ido solventando aspectos que, estando o no contemplados por la norma jurídica, resultan atípicos; es por ello que el ámbito de aplicación del reglamento en cita ha ido quedando relegado.

Sin embargo en la actualidad coexisten ese Reglamento, la Ley Orgánica del Congreso, los Reglamentos que ambas cámaras ya emitieron en materia de funcionamiento, así como la serie de acuerdos y prácticas parlamentarias. Lo que hace parecer, como se analizará más adelante, que el Legislador ordinario se ha dejado llevar por regular la vida legislativa mediante una política a corto plazo, de manera poco comprometida y responsable.

## **Capítulo II. Marco teórico y conceptual.**

### **1. ¿Qué es el Derecho Parlamentario?**

#### **1.1. Antecedentes del Derecho Parlamentario.**

El Derecho Parlamentario, en cuanto ordenamiento jurídico, es decir, en su parte adjetiva, como lo señala León Elipe, *es tan antiguo como la organización política*, pues por ejemplo, no se puede concebir las asambleas de las democracias directas en Grecia y en Roma sin adecuadas normas que regularan su estructura y funcionamiento. Sin embargo, el origen de los Parlamentos modernos se dio hasta la Edad Media, cuando la burguesía comenzó a tener una mayor injerencia en las decisiones de gobierno, es decir, surgieron como con una clara pretensión de limitar el poder Real, buscando un equilibrio de las distintas fuerzas sociales en donde se deliberara sobre las diversas decisiones políticas, cobrando especial importancia las relativas a la aprobación de tributos y asignaciones económicas a la clase gobernante.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *“Tratado de Derecho Parlamentario”*, t. I: *“Introducción al Derecho Parlamentario”*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 45.

Ahora bien, el Poder Legislativo, como órgano integrante del Estado, encargado de legislar, representar, controlar, fiscalizar, y demás funciones que pueda desempeñar dependiendo del tipo y forma de gobierno de que se hable, tiene su antecedente más remoto en Inglaterra, en el año de 1254, bajo el reinado de Enrique II, Parlamento que hasta el año de 1300 funcionó de forma unicameral, para que a partir de esa fecha se dividiera en dos para así conformar las cámaras de los *Lores* y de los *Comunes*. Aunque debe decirse que formalmente el Parlamento Inglés nace en 1215 con la carta magna de Juan Sin Tierra. Otros de los antecedentes del Parlamento, se sitúan por ejemplo en Francia con la convocatoria de los Estados Generales de ese país por Felipe el Hermoso en 1302. También en España en el año de 1188, con las llamadas *Cortes*, pero en realidad éstas sólo eran la Asamblea del Reino de León, pues fue a finales del siglo XII, con la participación de otros Reinos que se conformaron las *Cortes Españolas*.<sup>33</sup>

Como se dijo, la principal función que tuvo el Parlamento en sus inicios fue la presupuestaria, que consistía en aprobar los tributos y asignaciones económicas a la clase gobernante; cuestión que naturalmente generó una pugna entre la monarquía absoluta y el popular Parlamento, que culminó con la llamada *Glorious Revolution*, que como lo refiere Elviro Aranda, constituyó *el gran hito en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político*. Posteriormente, en el siglo XIV, fueron apareciendo las funciones legislativa, jurisdiccional y de control, mismas que formalmente fueron contempladas en el *Bill of Rights* de 1689, que fue la declaración de derechos en la que se confirmaban los privilegios del Parlamento.<sup>34</sup>

Conforme a lo anterior se podría pensar que tanto las *Cortes* en el caso de España, como el Parlamento en el caso de Inglaterra, tenían un carácter representativo, pero no fue así, debido a que ambas respondían a los intereses de las clases dominantes. Fue hasta el siglo XVIII, con la Constitución Americana y con la Revolución Francesa, que se comienza a replantear el carácter de los

---

<sup>33</sup> *Idem*

<sup>34</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 47-48.

Parlamentos, contemplados ahora desde la visión del Estado Liberal, por lo que se debilitó aún más al absolutismo y se comenzó a constituir el Parlamento, ahora sí como un órgano de carácter representativo, por supuesto, influenciado con las ideas de la ilustración (por ejemplo, la teoría de la división de poderes). Es el caso de la formación de las Cortes de Cádiz, que como ya se mencionó en el Capítulo anterior, tuvieron como función principal crear un cuerpo legislativo de carácter liberal, en el que descansara un nuevo orden social que acabara con la sociedad estamental que había caracterizado a España.

Por último, resulta importante destacar que en Inglaterra, con los Parlamentos modernos, el Derecho Parlamentario comenzó a cobrar un importante desarrollo en la parte sustancial y ya no procedimental como en sus remotos inicios, debido a que la necesidad que ahora tenían era salvaguardar su autonomía orgánica y funcional, mediante normas sustantivas que permitieran ejercer la facultad autonormativa, de la que en posteriores temas hablaremos con mayor detalle, y que sin duda es parte fundamental en el desarrollo de los Parlamentos a lo largo de la historia y hasta nuestros días.

## **1.2 Autonomía del Derecho Parlamentario.**

El Derecho Parlamentario, durante mucho tiempo fue visto como una rama del Derecho Constitucional, pero en la reciente época debido a la evolución que ha sufrido no sólo el Parlamento, sino también la función de éste como órgano de poder del Estado, ha ocasionado que se comience a tratar de observarlo como una rama autónoma del derecho. Es por ello que vale la pena hacerse las siguientes preguntas, ¿hacia dónde y en qué sentido se puede vislumbrar la autonomía del Derecho Parlamentario?

Algunos de los argumentos que se utilizaban para sustentar lo anterior era por un lado que al ser el Derecho Constitucional el que tiene a su cargo la creación y organización de los poderes públicos de una nación, a los cuales dota

de competencia,<sup>35</sup> y que siendo la Constitución la fuente de donde emanan los principios y normas que regulan al Poder Legislativo, es que se podía decir que el Derecho Parlamentario era una rama del Constitucional; y por otro lado, igualmente se refería que no podía ser una disciplina autónoma, porque no contaba con una propia técnica de investigación, ni con un método de enseñanza propios.

Sin embargo, algunos autores como Santaolalla, refieren que la autonomía del Derecho Parlamentario, tiene sustento en la peculiaridad de su objeto, esto es, el Parlamento y la cantidad disposiciones que le afectan, por ejemplo, los reglamentos parlamentarios, siendo estos una norma con una naturaleza difícil de identificar y de definir, y que se consideran una de las principales fuentes de la disciplina. Asimismo, otro aspecto que sin duda le da el carácter peculiar es su marcada dimensión política, pues dentro de sus características está el reconocer el derecho de las mayorías de hacer efectiva su voluntad, en la misma forma en que se protegen los derechos de las minorías<sup>36</sup>.

En el mismo sentido se pronuncia Humberto Quiroga, pues aduce que: *si se piensa en el Derecho Parlamentario como el conjunto de reglas que regulan las actividades al interior de las asambleas para establecer un orden jurídico interno dirigido a viabilizar la funcionalidad de las asambleas y establecer canales de comunicación con los otros poderes del Estado y con el pueblo, es factible hablar de que puede ser visto como una rama autónoma del derecho, dada la peculiaridad de ella.*<sup>37</sup>

Ahora bien, existe una postura, que si bien concluye que se le debe dar un carácter autónomo al Derecho Parlamentario, se separa del argumento de que la peculiaridad de su objeto es lo que le da esa característica. Así, es que Ricardo Sepulveda, aduce que por más razonamientos que se hagan, el objeto no deja de ser el órgano legislativo como tal, que ya es objeto del Derecho Constitucional, por

---

<sup>35</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "*Derecho Parlamentario*", México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 44.

<sup>36</sup> SANTAOLALLA, Fernando, "*Derecho Parlamentario Español*", Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 27-29.

<sup>37</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, en "*Derecho Parlamentario Iberoamericano*", México, Porrúa, 1987, p. 8.

lo que no cobra una peculiaridad, sino una identidad de objetos; es por ello que refiere que es la magnitud con que cuenta, en función del aumento en sus funciones y facultades que ha tenido el órgano legislativo, lo que le da la autonomía al Derecho Parlamentario.<sup>38</sup>

Asimismo, el autor explica otro argumento que también ha servido a otros especialistas para justificar la autonomía del Derecho Parlamentario, y es la comparación que se ha hecho entre el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal, en contraposición con el Parlamentario. Esto es, se identifica al procesal con el Poder Judicial, y al administrativo con el Poder Ejecutivo. Para arribar a esa conclusión se hace referencia a que las anteriores ramas derivan del Derecho Constitucional, que visto en sentido amplio es la rama del derecho de la cual surgen todas las demás, y que derivado de los principios y caracteres específicos de cada una de las precitadas ramas, es que se han ido independizando para formar disciplinas autónomas con la finalidad de abarcar cada uno de los aspectos que les atañen, de manera específica y exhaustiva. Es por ello que se dice que el Derecho Parlamentario bien podría identificarse con el Poder Legislativo, dada la peculiaridad de su objeto y la cantidad de actividades, facultades y funciones que desempeñan los parlamentos puede conformar una disciplina autónoma.<sup>39</sup>

De lo expuesto consideramos que bien se puede tomar una postura ecléctica, puesto que la peculiaridad *del objeto* y la magnitud del Derecho Parlamentario, están estrechamente relacionadas, debido a que la peculiaridad del objeto no sólo es el órgano legislativo como tal, sino todos los factores que lo afectan tanto al interior como al exterior, por ejemplo: al interior se cuenta con la serie de procedimientos, regulados mediante los reglamentos parlamentarios; y, al exterior tenemos la facultad de control que ejerce el Parlamento respecto de los otros poderes del Estado, que si bien no es vinculante, sí constituye el medio idóneo por medio del cual se hace presente en el desarrollo de casi todas las actividades del Estado; sin pasar por alto el alto contenido político con cuentan las inmensa mayoría de las actividades legislativas. En cuanto a la *magnitud*, se

---

<sup>38</sup> SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo, “Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano”, México, Themis, 1999, pp. 15-16.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 10.

puede decir que esos objetos (peculiares) de los que se hizo mención, han cobrado cada vez mayor importancia y trascendencia debido a la cantidad de funciones y facultades que se han ido aportando y modificando en cada uno de esos rubros.

Ahora bien, en este punto conviene precisar que los anteriores comentarios en cuanto a la autonomía del Derecho Parlamentario, han sido de manera abstracta, es decir, sin hacer referencia a un sistema jurídico en específico. Pues es evidente que actualmente en México sería complicado hablar de la existencia de una verdadera autonomía de esa rama, en contraposición con los grandes avances que sí ha tenido en ese aspecto, por ejemplo en Europa. Sin embargo, consideramos que en el caso de nuestro país, bien podríamos comenzar a contemplar seriamente el reconocer la autonomía de esta rama jurídica, atendiendo a las siguientes consideraciones.

Partiendo de los argumentos teóricos dados en párrafos anteriores, en cuanto a la peculiaridad del objeto de estudio del Derecho Parlamentario, así como de la magnitud del mismo, y en consecuencia la trascendencia que cobran todas las actividades parlamentarias, es que de manera general se puede concluir que existen los argumentos necesarios para lograrlo. Sin embargo, aun así en nuestro país contamos con una razón más, consistente en la necesidad de que atendiendo a la multiplicidad de conflictos generados al interior de la cámaras, y de las mismas con el exterior, se cuente con una rama jurídica especializada en esos temas que por mucho, rebasan los estudios que el Derecho Constitucional realizar, en atención a la diversidad de temas de naturaleza jurídico-política distintos de cualquier otra rama autónoma del derecho. Y las razones creemos son claras, pues tal vez no había existido la necesidad de pensar de esta forma pues el Congreso Mexicano históricamente no había tenido la dinámica, ni la pluralidad que ha tenido en los últimos quince años aproximadamente, pues por múltiples cuestiones, como el hecho de que existiera un partido que durante muchas décadas obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso, así como la titularidad del Poder Ejecutivo, generaban que las actividades parlamentarias no tuvieran mayor

complicación y por tanto su análisis tanto teórico como práctico no requirieran de mayor especialidad.

Pero la realidad es que hoy en día cada vez se hace más complicado el juego parlamentario, pues al contar con un Congreso plural, y con alternancia en el Poder Ejecutivo, no sólo a nivel federal, sino local, las relaciones jurídico-políticas requieren de un análisis no sólo en la teoría sino en la práctica mucho más especializado, pues como se verá más adelante tanto las funciones desempeñadas por los Parlamentos, como las diversas disposiciones que rigen a los mismos, así como las relaciones que guardan con los demás órganos del Estado, cobran una peculiaridad y trascendencia tan distinta a cualquier otra disciplina jurídica que, se insiste, hacen necesaria la autonomía del Derecho Parlamentario en México.

En ese orden de ideas, por lo que hace a la ausencia de una técnica de investigación y método de enseñanza propio, debe decirse que al ser una rama del derecho que en nuestro país está en desarrollo, debemos esperar a que como ha sucedido con todas las ramas del derecho, poco a poco se vayan conformando esos aspectos. Aunque en Europa, sí se hayan dado avances significativos, de cierto modo resulta lógico entenderlo, pues fue ahí donde surgió el Parlamento y en la actualidad predomina la forma de gobierno parlamentario, o bien el Parlamento juega un papel de mayor peso. En tanto que en América Latina, la mayoría de los países cuentan con formas de gobierno de tipo presidencial, en las que el Poder Legislativo tiene relativamente poco tiempo que comenzó a jugar un papel de mayor peso en la configuración del Estado. Por ello, es de entenderse que los estudios en materia de Derecho Parlamentario no tengan hasta ahora los grandes avances que se han tenido en otros países, sin embargo, como se dijo, se han ido dando reformas en los Estados que hacen viable el poder formar una rama jurídica autónoma que se especialice en los estudios parlamentarios.

Por lo tanto al existir una gran cantidad de actividades que pueden desarrollar los Parlamentos (*decidir, programar, planificar, regular, adoptar medidas administrativas, controlar, negociar, refundir legislaciones, interpretar*

*legislaciones*),<sup>40</sup> lo suficientemente distintas unas de las otras, y que no todas ellas han sido estudiadas a profundidad con enfoque parlamentario, y con rigor científico, es que la autonomía del Derecho Parlamentario puede llegar a ser realmente un factor universal de progreso político y social en general, al ser un órgano de carácter representativo y políticamente comprometido.

### **1.3 Concepto de Derecho Parlamentario.**

Por principio de cuentas debe decirse que debido a los cambios que ha sufrido el Parlamento durante la historia, han ido cambiando sus funciones, sus facultades y el rol que juega como uno de los poderes del Estado, por lo que la percepción que se tiene del mismo ha seguido la misma suerte, y por tanto la disciplina jurídica que lo estudio también.

Así, es que al estudio de la materia se le ha denominado indistintamente Derecho Parlamentario y Derecho Legislativo, aun cuando ambas acepciones han tenido siempre al Parlamento como objeto de estudio.<sup>41</sup> Resulta práctico y relevante tratar este tema, debido a que consideramos no reviste un problema meramente formal o de nomenclatura, sino que por el contrario, para los fines que se buscan, nos sirve para delimitar y contrastar el verdadero objeto de estudio, y alcance que puede tener el Derecho Parlamentario.

El término Derecho Legislativo, ha sido utilizado principalmente por autores que ubican a la función legislativa como la principal del Parlamento, es decir, identificándolos como órganos encargados sólo de expedir leyes; por lo que limitan el objeto de estudio, al Parlamento y su funcionamiento interno. Inclusive autores como Pérez Serrano, opinan que se circunscribe sólo a la actividad y funcionamiento de las cámaras, y que la demarcación y la organización del Poder Legislativo, deben ser objeto de estudio del Derecho Constitucional.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, en "*Derecho Parlamentario Iberoamericano*", *op. cit.*, nota 37, p.4.

<sup>41</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, en "*Derecho Parlamentario Iberoamericano*", México, Porrúa, 1987, p. 29.

<sup>42</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás, "*naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*", *Revista de Estudio Políticos*, núm. 105, Madrid, 1959, p. 140.



Por su parte, Moisés Ochoa Campos define al Derecho Legislativo como *“...el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa -en la que colabora el Poder Ejecutivo-, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes...”*<sup>43</sup>

Sobre el tema Antonio Martínez Báez, refiere que: *“...el término Derecho Legislativo sería apropiado si se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en su sustancia o materia y considerando las distintas formas que ha de revestir ley, reglamento, bando de gobierno de policía, que puede revestir toda norma jurídica, independientemente del órgano del que procede, así como de su diversa graduación o nivel en que surgen unas normas especializadas sometidas a otra norma que guarda un escalón en la pirámide jurídica...”*<sup>44</sup>

Ahora bien, conforme a lo anterior se advierte que predomina la noción de que la función del Poder Legislativo es únicamente la de hacer leyes, lo cual es inexacto en el México actual, principalmente porque el Congreso de la Unión realiza importantes funciones que no son meramente legislativas, sino que tienen que ver con el control porlítico y fiscalización del gobierno; por ejemplo, labores de información y deliberaciones públicas; así como tareas de representación política y hasta jurisdiccionales (en sentido material), entre otras. Asimismo, utilizar la denominación Derecho Legislativo, implica limitar el objeto de estudio a un área, que ni es la única que realizan las asambleas legislativas, y tampoco es estrictamente exclusiva de ellas, pues como es sabido, el Poder Ejecutivo es parte activa en el proceso de creación de leyes, por lo que muchas de las actividades previas a la presentación de determinada iniciativa de Ley son reguladas por cuestiones de naturaleza administrativa, que escapan totalmente de los temas parlamentarios.

---

<sup>43</sup> CAMPOS OCHOA, Moisés (coord), *“Derecho Legislativo Mexicano”*, México, XLVII Legislatura Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, p. 60.

<sup>44</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, *op. cit.*, nota 41, p. 29.

Pero las razones pueden inclusive ir más allá del terreno parlamentario, pues la distinción que se hace, atiende a factores mucho más amplios y trascendentes. Esto es, el término “Derecho Legislativo”, se entiende bajo los esquemas de lo que se ha llamado positivismo jurídico, en donde la ley se configuraba como la expresión de la centralización del poder político, por lo que como lo refiere Zagrebelsky, *la eminente fuerza de la ley se vinculaba así a un poder legislativo capaz de decisión soberana en nombre de una función ordenadora general...en este panorama, el monopolio político-legislativo de una clase social relativamente homogénea determinaba por sí mismo las condiciones de la unidad de la legislación*, es así que bajo este esquema la concentración de la producción jurídica estaba sólo en la instancia legislativa, por lo que como lo argumenta el mismo autor, *supone una reducción de todo lo que pertenece al mundo del derecho a lo dispuesto por la ley.*<sup>45</sup>

Bajo esa óptica, se puede entender que en determinado momento histórico, se haya concebido a la disciplina jurídica encargada de estudiar a los Parlamento como Derecho Legislativo, pues si relacionamos las definiciones antes dadas sobre esta rama del derecho, con la doctrina del positivismo jurídico, pues como se mencionó en la ley se reunían todos elementos jurídicos y políticos, y al ser el Poder Legislativo el único productor de las mismas, es que resulta lógico pensar en un Derecho Legislativo. Sin embargo, en la actualidad las condiciones han cambiado, pues el positivismo jurídico ha cedido en contraposición a una tendencia en la que si bien se ha discutido en cuanto a su nombre, en general sostiene que la ley debe ceder para que los principios constitucionales y los derechos fundamentales concebidos en la constitución sean los que rijan sobre cualquier situación jurídico-política; así como el hecho de que el Poder Legislativo pase de ser en muchos casos impenetrable e irrevisable, para someterse a control de la constitucionalidad.

Es por ello, que atendiendo al contexto histórico y a las tendencias constitucionales actuales, se considera que la expresión Derecho Parlamentario,

---

<sup>45</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, “*El derecho dúctil, Ley, derecho, justicia*”, Madrid, Editorial Trotta, Ed. 9º, 2009, pp. 24,32,33.

resulta mucho más adecuada, dadas las características e implicaciones de su objeto de estudio, pues permite la inclusión de todos los aspectos relacionados con las funciones y organización interna de los Parlamentos modernos.

Conviene hacer un paréntesis para precisar que el concepto de Derecho Parlamentario podría ser identificado y vinculado con el régimen político de tipo parlamentario; situación que no puede generalizarse, debido a que esa denominación que se le da a una de las ramas del derecho, abarca todas las instituciones legislativas que existen en el mundo, independientemente del nombre que se les dé en cada países y de la variedad de funciones que en cada uno realicen.

Retomando el tema, el concepto del *Derecho Parlamentario* ha sido abordado por diversos autores de dos formas, como un concepto restringido y como concepto en sentido amplio.

Los autores que conceptualizan al Derecho Parlamentario desde el punto de vista restringido se identifican con las ideas que ya se expusieron correspondientes al Derecho Legislativo, es decir, reducen su contenido al considerar que los Parlamentos tienen como fin primordial elaborar leyes. Tal como lo refiere Francisco Berlín Valenzuela, quien considera que *es el conjunto de normas que se da el parlamento a sí mismo para regular su propia actividad, conformando una serie de reglas consideradas interna corporis*,<sup>46</sup> con lo que se destaca sólo su aspecto adjetivo y procesal.

Otra de las características que concurren en la definiciones restringidas del Derecho Parlamentario, es que lo contemplan como una rama del Derecho Constitucional, tema que ya fue tratado y en el que se concluyó que no debe ser así, sino que se le puede empezar a considerar como una disciplina autónoma dada la multiplicidad, peculiaridad y trascendencia de las características de la materia.

Sin embargo, se piensa que no debería seguirse considerando al Derecho Parlamentario sólo desde una dimensión adjetiva, que parece estar más acorde con la tendencia prevaleciente en los regímenes autoritarios, de disminuir la

---

<sup>46</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 24.

importancia que le corresponde al Parlamento. Contrario a ello, en la actualidad existe plena conciencia de que en una sociedad democrática, se tienen que reconocer las transformaciones que los Parlamentos han experimentado, hasta convertirse en el centro del gran debate político nacional. Por eso es que se puede concluir que el concepto restringido de Derecho Parlamentario, atiende a una época en la que los regímenes democráticos no tenían la evolución que ahora y a que las masas no tenían tanta injerencia en la vida política, como en la actualidad.

Ahora bien, en cuanto a las definiciones en sentido amplio de la disciplina que reflejan la situación actual del Parlamento, podemos observar la que nos proporciona Berlín Valenzuela al analizar este tema, citando a Vincenzo Micelli: *“...conjunto de relaciones político-jurídicas, que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia...”*.<sup>47</sup> Lo anterior refleja la amplitud del enfoque que deja atrás la concepción puramente adjetiva y formalista e incorpora aspectos como el político, sociológico, axiológico y normativo, que como más adelante se analizará, León Elipe retoma para redimensionar los alcances del Derecho Parlamentario.

Por su parte Fernando Santaolalla define al Derecho Parlamentario como *“...el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”*.<sup>48</sup>

Pero para arribar al concepto más amplio de esta disciplina, se requiere conocer y clasificar las múltiples facultades, funciones y actividades de un Parlamento actual, tales como: financieras, representativas, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de comunicación, etc. Al respecto el mismo Berlín Valenzuela propone una definición que abarca estos puntos: *“...es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las*

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.29.

<sup>48</sup> SANTAOLLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 30.

*acciones de los parlamentos, las interrelaciones político sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios”.*<sup>49</sup>

De lo expuesto, se puede deducir que el Derecho Parlamentario en la actualidad es la disciplina jurídica que se encarga de estudiar el conjunto de normas (facultades y funciones), principios, costumbres y valores que los Parlamentos aplican hacia el interior de los mismos para regir su estructura y funcionamiento; y, hacia el exterior cuando los ejercen con respecto a los otros poderes de la unión. Sin perder de vista la naturaleza política y el carácter representativo, con que cuentan al momento de ejercer todas esas funciones.

#### **1.4 AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

La autonomía parlamentaria es una de las características esenciales de las asambleas, ya que al ser los parlamentarios representantes directos o indirectos de la voluntad popular, su organización y funcionamiento deben ser ejercidos sin presión del exterior, ya sea de otros detentadores del poder público o de fuerzas extraconstitucionales, para que la toma de decisiones sobre esos aspectos sea en el marco de la más absoluta libertad;<sup>50</sup> aunque, como se verá más adelante, con los nuevos requerimientos de los sistemas constitucionales, la libertad y autonomía de las asambleas, se han ido acotando y matizando, pero por supuesto, sin perder su esencia y naturaleza autónoma.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el Parlamento surge como poder en Inglaterra derivado de los múltiples esfuerzos que se vieron consagrados en la *Glorious Revolution*, por separar al Monarca de sus Lores y de sus Comunes. Estas acciones tuvieron sustento en la expedición del “Acta de Derechos” (*Bill of Rights*), que tenía un doble significado, uno en cuanto a la autonomía

---

<sup>49</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 34.

<sup>50</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 35.

procedimental, y el otro referido a la garantía contra las interferencias externas. Así, el artículo 9 del *Bill of Rights*, señalaba que: “*la libertad de palabra y de debates o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del parlamento*”.<sup>51</sup> Lo más relevante de esta declaración es que la independencia de acción de la Cámara se dejó de ubicar en la tradición y en la costumbre inveterada. Es por ello que las teorías clásicas pusieron todo su empeño en la consecución y mantenimiento de la independencia parlamentaria, al verla como un valor fundamental.

Tal es el caso de Francia, quien de forma ilimitada ejercía la autonomía de organización y funcionamiento, sin dar cabida a medio alguno de revisión de sus decisiones, fundando ello en el hecho de que el Parlamento era el representante directo del pueblo. Aunque si bien el Derecho Ingles es fuente de todos estos cambios, las circunstancias políticas, históricas y sociales que rodearon a Francia hicieron que luchara frontalmente contra el absolutismo, centrado en una sola persona, por lo que en sustitución de él se ubicó el Poder de la Asamblea, mientras que en Inglaterra esa lucha se hizo oponiéndole los privilegios y libertades tradicionales de los ingleses, es decir, no fue tan radical.<sup>52</sup>

El caso de Alemania de cierta forma también es distinto, ya que se consideraba al Parlamento como un órgano más del Estado, es decir, tampoco era una postura radical como la francesa. No obstante ello, se crea la teoría de los “*interna corporis acta*” que es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las cámaras en el ejercicio de sus funciones.<sup>53</sup> Que en su concepción tradicional atendieron por un lado, a la libertad en el tema de las discusiones y de la deliberación; y por otro, al de la competencia exclusiva de la facultad de elaborar los códigos de procedimiento y la de valorar discrecionalmente sobre el modo de aplicar la disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos. Y por lo tanto, no admitían por ningún motivo algún tipo de control jurisdiccional externo. El

---

<sup>51</sup> [http://www.educa2.madrid.org/cms\\_tools/files/2eafd0fb-47cd-427a-bf77-3742704b14ff/exelearnign\\_oficial/bill\\_of\\_rights.html](http://www.educa2.madrid.org/cms_tools/files/2eafd0fb-47cd-427a-bf77-3742704b14ff/exelearnign_oficial/bill_of_rights.html)

<sup>52</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p.47.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p.54.

antecedente de esta teoría son los *interna proceedings* del Derecho Parlamentario Inglés, que se referían a la facultad con que gozan cada una de las Cámaras del Parlamento Inglés para conocer de los actos que se desarrollan en su interior, y a los privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones (legislativas y de control político).<sup>54</sup>

En la actualidad, evidentemente las circunstancias han cambiado de forma considerable. Sobre ello comenta López Guerra, quien sostiene que en nuestros días existen dos líneas de pensamiento, una que supone un rechazo de lo que podría denominarse como la *ideología parlamentarista*; y la otra la negación de una *crisis de los parlamentos*.<sup>55</sup>

Sobre la primera, refiere que la situación moderna de los Parlamentos supone una desviación respecto de una situación ideal y original de un pasado, caracterizada por la autonomía parlamentaria en lo individual, sin estar matizada por la presencia de los *todo poderosos partidos políticos*, por la iniciativa y por la dirección parlamentaria del procedimiento legislativo, por el carácter ilimitado de los procedimientos de control y, en suma por lo que se ha designado la *centralidad política del parlamento*. Sin embargo, él mismo refiere que los datos históricos vienen a demostrar que esa *época dorada* del parlamentarismo probablemente nunca ha existido, debido a que de una forma u otra, los partidos siempre han sido un factor relevante en la vida parlamentaria, así como el protagonismo del Poder Ejecutivo en la conducción de la vida de las cámaras.

Y en cuanto a la segunda línea de pensamiento, nos dice que la noción de que estamos en la crisis del Parlamento ha sido un tema recurrente desde Carl Schmitt y, sobre ello refiere que en el fondo, esa crisis de que se habla, equivaldría a una más amplia, esto es, a la de la democracia parlamentaria. De acuerdo con ello, el Parlamento no sólo se habría separado de su modelo original sino que además habría perdido su significado político. Lo anterior, comenta, conllevaría a que el protagonismo político quede en manos del Poder Ejecutivo, de las directivas de los partidos políticos y de los medios de comunicación, provocado

---

<sup>54</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 43-50.

<sup>55</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, en "*Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*", México, Porrúa, 2006, pp. 521-540.

no sólo la pérdida de legitimidad, sino también a las deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo y numeroso incapaz de responder a las necesidades de una sociedad en movimiento y desarrollo constantes.

Sin embargo, él mismo refiere que no es ese el paradigma hoy dominante ni debería serlo, sino que se debe reconocer que los Parlamentos están necesitados de una continua redefinición y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentar los retos y desafíos derivados del cambio social y político.

Es así, que el parlamentarismo contemporáneo difiere sustancialmente del liberal decimonónico. Pues como lo refieren José Antonio y Ángel Luis, ambos de apellido Alonso de Antonio, existe una diferencia de raíz en cuanto a cómo se forma y a qué representa ese Parlamento, pues los rigurosos límites de quién podía votar y ser votado supusieron una distorsión de la teoría de la representación que se buscaba en aquellas asambleas, al ser éstas el reflejo de una mínima parte de la sociedad. La progresista ampliación del derecho de sufragio, la modificación de los sistemas electorales y la evolución de los partidos políticos, reivindicando los intereses de la sociedad, fueron transformando poco a poco la naturaleza de los parlamentos y con ello el sentido de representación.<sup>56</sup>

En ese contexto, nos podemos dar cuenta que la autonomía parlamentaria es un elemento fundamental en la conformación de los Parlamentos. Pues en sus inicios, constituyó el medio adecuado para lograr el objetivo consistente en hacer un verdadero contrapeso al absolutismo, y así constituirse como un órgano representativo de los intereses de la sociedad (al principio no tan generales, aunque con el paso del tiempo sí). Sin embargo, como se mencionó, durante todos esos años tanto las bases como los fines de los Parlamentos han cambiado, por lo que el concepto de autonomía naturalmente ha seguido la misma suerte. De esa forma es que ha tenido muchos alcances, en un principio se dio de manera intensa, aunque con las transformaciones que se han dado jurídica, social y políticamente hablando, se ha ido matizando, para ajustarse a las circunstancias

---

<sup>56</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, “*Introducción al Derecho Parlamentario*”, Madrid, Dykinson, 2002, p.16.



de la época. Por lo que en la actualidad, esa autonomía desmesurada con que se contaba, por ejemplo, en Francia, ahora está sumamente disminuida, aunque con eso no se quiere decir que el Parlamento sea más o menos fuerte, o inclusive legítimo, sino que los otros dos poderes, así como el Legislativo lo hizo en su momento, tienen que recobrar su posición para lograr un equilibrio adecuado, en el que si bien nunca estarán en completa igualdad de circunstancias, pues siempre existirá un poder que será un tanto preponderante dadas las circunstancias de la época, sí se puede encontrar cierta armonía para lograr los fines pretendidos en determinado momento.

Resulta conveniente para encuadrar lo anterior, citar a Miguel Covián Andrade,<sup>57</sup> quien sobre el tema apunta que:

La autonomía de un órgano o de una entidad suele confundirse con la soberanía, con la independencia y con la no pertenencia a una estructura orgánica (términos que muchos de los autores que escriben sobre el tema manejan indistintamente), además de que se le asignan niveles mayores o menores, como “autonomía plena”, “autonomía limitada”, entre otros, términos que se utilizan para tratar de explicar el concepto.

Así, refiere que el sentido esencial de la autonomía es *“la capacidad de un órgano o de un organismo para actuar y tomar determinaciones sin la interferencia, ni el condicionamiento de otro, independientemente de su jerarquía normativa o de su fuerza real”*. Asimismo sostiene que la autonomía es un modo de ser o de actuar de “algo”, cuya esencia no consiste ni en la independencia ni en la separación, sino en la integración y en pertenencia a una estructura o a un régimen de gobierno, pero sin que esto implique que un órgano pueda interferir en lo que hace otro.

Es así, que podemos decir que la medida de la autonomía es la competencia, es decir, el conjunto de facultades y atribuciones que un órgano o una entidad puede ejercer por disposición de las normas constitucionales y de las

---

<sup>57</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *“Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano”*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009, pp. 66-68.

leyes. Por tanto, lo que se ejerce es la competencia y no la autonomía, debido a que esta última es sólo un modo de ser.

Ahora bien, por lo que hace al tema de la soberanía y la posible vinculación de ésta con la autonomía, en el caso del Parlamento, es algo que ha quedado superado, pues las asambleas modernas no pueden seguir siendo consideradas como soberanas atendiendo al sentido clásico, sino que en la actualidad se habla de asambleas autónomas, debido a que ha quedado claro que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que si bien el Poder Legislativo lo representa, es la autonomía el medio por el que se ejercen esas facultades de representación.

Para orientar lo anterior sirve el criterio que emitió el Tribunal Constitucional Español "*autonomía no es soberanía*", en el que en esencia, se refiere que al ser la Constitución parte de la unidad democrática, en la que se establece que los poderes (unión o unidad) emanan del pueblo en el que reside la soberanía nacional, es que la autonomía siempre será vista como un poder limitado, del que goza en este caso el Parlamento, por lo que siendo éste parte de la unidad, jamás podrá oponerse al sentido la misma. Es así que la autonomía encuentra su verdadero sentido dentro de la unión y no en una de sus partes.<sup>58</sup>

Por otro lado, una vez que se desarrolló de manera general lo relativo a la autonomía parlamentaria, podemos comenzar a relacionarla con las características del Derecho Parlamentario, para así encuadrar y precisar el sentido de la autonomía parlamentaria.

Así, debemos empezar por referirnos a una de las principales formas de ejercer esa autonomía parlamentaria, que es la facultad que tienen las asambleas para regular por sí mismas su estructura y funcionamiento propios sin la intervención de algún otro órgano del Estado. Pues desde los primeros años de la vida parlamentaria, en donde se buscaba esa autonomía como medio para poder contrarrestar a los otros detentadores del poder, Bentham, reformista inglés, ordenó y sistematizó el conjunto de reglas no escritas derivadas de la costumbre, que regulaban el funcionamiento del Parlamento Inglés, dirigiendo sus esfuerzos

---

<sup>58</sup> S. 4/1981, de 2 de febrero. F.J.3"

hacia la elaboración de códigos escritos relativos a los procedimientos internos parlamentarios.<sup>59</sup>

Asimismo, se ha dicho que esta facultad de autorregulación interna encuentra su fundamento en la teoría del poder constituyente de Sieyes, que estimaba irracional la intervención de un órgano externo que expidiera el Reglamento de la Asamblea llamada a crear la Ley Fundamental, derivando, en consecuencia lógica con las teorías contractualista y de división de poderes, en el sistema de decisión parlamentaria basado en el principio de mayoría de sufragios.<sup>60</sup>

Lo anterior cobra mayor relevancia si atendemos a lo que sostiene Chena Rivas, quien refiere que a casi 180 años de la publicación de la obra de Bentham, el reglamento de gran número de asambleas guarda notable semejanza con el esquema y funciones propuestos en ella, quien se pronunció con detalle sobre temas como la publicidad de los trabajos del parlamento y su división en dos asambleas; el orden del día; atribuciones y funciones del Presidente del Congreso; el proceso legislativo de presentación de iniciativas, lecturas de los proyectos de ley y ulterior promulgación de decretos; quórum, sesiones, debates y votaciones.<sup>61</sup>

En ese orden de ideas, otra característica del Derecho Parlamentario que se encuentra estrechamente vinculada con lo anterior es el ser de producción interna, pues es claro que el principio de autonormatividad reglamentaria ha sido definido como la facultad de toda asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la propia asamblea.<sup>62</sup> Es por ello que esta característica es fundamental en la autonomía parlamentaria pues es el propio órgano colegiado el que se da su propia reglamentación orgánico-funcional, con la finalidad de garantizar la libre deliberación parlamentaria y así lograr adecuadamente su función representativa.

---

<sup>59</sup> BENTHAM, Jeremy, "*Tácticas Parlamentarias*", Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

<sup>60</sup> CHENA RIVAS, Rodolfo, "*El Ordenamiento Parlamentario y El Congreso Federal Mexicano*", México, Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estados de México, 1999, p. 25.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>62</sup> CANO BUESO, Juan, "*El Principio de Autonormatividad de las Cámaras y la Naturaleza Jurídica del Reglamentos Parlamentario*", *Revista de Estudios Políticos*, Número 40, Julio-Agosto 1984, p.85, [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...)

Así, como lo refiere López Garrido, el Derecho Parlamentario es quizá la única rama del ordenamiento jurídico en donde se produce una auténtica democracia directa en su forma de producción, es decir, son los mismos parlamentarios los que crean el derecho, y a su vez ellos son los destinatarios del mismo. Es decir, no existe la dualidad entre el Estado como creador del derecho y el gobernado como receptor de aquél, por el contrario existe una identidad entre sujeto y objeto de derecho. Aunado a que los órganos rectores de las cámaras no ocupan una posición de gobierno sobre las mismas, sino que son simplemente *órganos jurídicamente calificadorios del trámite*.<sup>63</sup> Por esa razón es que se insiste que esa facultad autonormativa, es el medio más idóneo y eficaz para ejercer la autonomía parlamentaria, que a su vez es quizá la pieza fundamental para que las asambleas puedan llevar a cabo exitosamente sus funciones básicas.

Estrechamente relacionada con la anterior se encuentra otra de las características principales del Derecho Parlamentario, que es la de ser un derecho producto del consenso, esto es, como ya se dijo al ser su forma de producción muy peculiar dado que el productor y el sujeto de relaciones es el mismo, aunado a que es un órgano eminentemente democrático, resulta lógico establecer que tiene que ser consensuado. Es decir, el propio Parlamento establece las reglas del juego de la labor legislativa y parlamentaria, para así poder desenvolverse autónomamente, esto es, sin la injerencia de los demás detentadores del poder, en decisiones fundamentales y esenciales, propias del Poder Legislativo.

Ahora bien, por qué se dice que el Derecho Parlamentario es políticamente comprometido. Con la consolidación del estado de derecho, la evolución nos ha llevado al estado democrático, por lo que dos fenómenos son pieza fundamental: la participación activa de los ciudadanos y la ampliación del derecho de sufragio, así el primero supone el reconocimiento de los grupos organizados que canalizan las aspiraciones y reivindicaciones sociales; y, el segundo, la superación del sistema de sufragio censatario que falseaba de hecho la voluntad electoral. Por lo que el tema de la determinación del sujeto titular de la soberanía o la forma de

---

<sup>63</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, en *"I Jornadas de Derecho Parlamentario"*, Madrid, AGISA, Serie IV: Monografías núm. 3, 1985, pp. 179-180.

participación de los ciudadanos en la vida política, nos llevan a contextualizar el Estado democrático, que puede definirse como el modelo de organización de la estructura política que descansa sobre el origen popular del poder y la participación de la sociedad en la vida política.<sup>64</sup> Es tal la relación que existe entre lo político y el Parlamento, que desde hace años se dice que no existen democracias sin un Poder Legislativo basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y de asociación, en elecciones libres y en el sufragio universal. Por lo que se dice que el binomio Parlamento-Democracia es indisoluble<sup>65</sup>.

Así, es que se puede decir que el Parlamento es el soporte del sistema político, ya que en las democracias modernas todas las directrices que se siguen lo tienen como fundamento, al ser la entidad de representación de la voluntad de los ciudadanos, titulares de la soberanía. Es por ello que la doctrina, políticamente hablando, no duda en hablar de la *centralidad del parlamento*, al situarlo como eje rector de los órganos de poder político. Con mayor razón si tomamos en cuenta que en él se conjugan soberanía con representación, para así tomar decisiones con pretendida validez general, y, a su vez vigilar el correcto funcionamiento de los otros poderes.

Ahora bien, los anteriores argumentos en la actualidad pueden verse matizados de alguna forma, debido a que como más adelante se profundizará, la posición que tiene los Tribunales Constitucionales dentro de la vida democrática de un Estado, ha hecho que los sistemas constitucionales se reestructuren. Esto es, se ha planteado que el Poder Legislativo ya no sea el único soporte del sistema, sino que cada uno reasumiendo funciones propias a su naturaleza, se constituyan de forma equitativa en el soporte del Estado.

En ese orden de ideas, se ha considerado que las constituciones democráticas contemporáneas se caracterizan, por la tutela de los derechos fundamentales como valores o principios supremos, puestos como criterios directivos de todos sistema jurídico-constitucional. Como tales, estos derechos son

---

<sup>64</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *op. cit.*, nota 56, p.10.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.9

también parámetros fundamentales de la legitimidad del desarrollo de los poderes públicos y, en particular, de la acción legislativa del Parlamento. En dichas constituciones, como lo comenta Antonio Baldassarre, los derechos fundamentales no son sólo límites respecto del poder público, sino que también son factores positivos de orientación, integración y dirección en relación con los poderes públicos, con especial incidencia en la función legislativa. Ahora bien, sigue diciendo el autor, que si ésta es la esencia de las constituciones democráticas actuales, la consecuencia en el plano de la configuración de justicia constitucional es que tal justicia adquiera un sentido esencialmente como *jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales*.<sup>66</sup>

Es así, que como lo menciona Elviro Aranda, el Parlamento para poder desarrollar su misión, debe ser al mismo tiempo órgano de la sociedad y órgano del Estado, incorporando a su estructura y adecuando sus procedimientos al ordenamiento constitucional. Tomando en cuenta que por un lado, es innegable como ya se dijo la politicidad del Parlamento; y por otro no se puede negar la juridicidad del mismo. Ello lo hace concluir que la eficacia y funcionalidad de los Parlamentos actuales se ha de conjugar sobre el difícil equilibrio de asegurar su politicidad sin perder las garantías de su juridicidad. Por lo que se tiene que establecer de manera precisa la naturaleza, alcance y ubicación de las normas de carácter parlamentario.<sup>67</sup>

En ese orden de ideas, conviene recordar lo que se mencionó en líneas pasadas en cuanto a que los Parlamentos ya no son soberanos en el sentido clásico. Por lo que para desarrollar esta idea conviene hacer referencia a lo planteado por Ricardo Sepulveda, quien sostiene que el concepto de soberanía en sentido amplio se ha modificado y debe ser acorde al Estado contemporáneo, pues si bien dicho concepto surgió como un ser de relación, es decir, *se era soberano en relación a otro*. En la actualidad no debe concebirse así, esto es, la soberanía no debe ser un modo accidental, ni un ser autónomo, ni debe ser visto como un elemento independiente del Estado. Por el contrario, es algo que está

---

<sup>66</sup> BALADASSARRE, Antonio, en *Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*, México, Porrúa, 2006, p. 382.

<sup>67</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p. 62.

dentro del Estado, y que se manifiesta, a veces, como una relación de supraordenación. Por ello, se tiene que conceptualizar a la soberanía como una característica del Estado, misma que emana de la magnitud de los fines de aquél, por lo que sus verdaderos límites van a ser esos fines. Sin embargo, el ejercicio de esa característica (soberanía), no es sinónimo de omnipotencia ilimitada, dado que para que un Estado sea soberano no tiene que ejercer la misma descomunadamente, pues inclusive, al ser inherente a él, desaparece en el momento en que el Estado mismo deje de ejercer sus funciones primarias, por lo que el límite de la soberanía va a ser la desaparición del Estado.<sup>68</sup> En conclusión no se es más o menos Estado, en función de ejercer más o menos la soberanía.

Con base en lo anterior, conviene hacer un pequeño paréntesis y adelantar, que los Parlamentos modernos ya no son soberanos en el sentido clásico. Así es que en la actualidad algunos sistemas de justicia constitucional (por ej. El español), permiten que un órgano especializado (en el modelo europeo) o una multiplicidad de órganos judiciales (en el modelo americano), cuestionen un precepto legal o el ordenamiento mismo, si éste no se ajusta a la Constitución, hasta el punto de poder anularlo del ordenamiento jurídico, o inclusive, no sólo preceptos legales, sino también decisiones no legislativas, en el caso de afectar derechos fundamentales. Por lo que, como lo refieren José Antonio y Ángel Luis, ambos de apellido Alonso de Antonio, las decisiones legislativas o no, de las cámaras actuales no tienen pues el valor cuasi sagrado de antaño.<sup>69</sup>

De lo anterior se puede deducir que en función de los actuales requerimientos de los sistemas constitucionales, y por tanto al reacomodo de la intervención de cada uno de los Poderes del Estado en la vida democrática. La tutela de los derechos humanos ha generado la necesidad de que todos los actos de autoridad tengan que estar apegados a los principios vertidos en la Constitución, y por supuesto, para hacer efectivo lo anterior se tiene que contar con un sistema de control de la constitucionalidad eficaz que permita dar certeza jurídica a los gobernados. Que aplicado al Parlamento, igualmente se puede inferir

---

<sup>68</sup> SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo, *op. cit.*, nota 38, p 28-32

<sup>69</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *op. cit.* nota 56, p. 26.

que lo que se busca es que el actuar autónomamente no es sinónimo de actuar impunemente y contrariando los principios constitucionales, sino que se puede actuar perfectamente de esa manera y por tanto salvaguardar la esencia del órgano, al mismo tiempo que se respetan esos principios. En consecuencia, queda de manifiesto otra de las características anunciadas, que es el ser revisable, pues la gran mayoría de las decisiones parlamentarias, podrán ser cuestionadas a la luz de la Constitución, por un órgano especializado.

Siguiendo con las características del Derecho Parlamentario, existen otras que también están estrechamente relacionadas con la autonomía parlamentaria y por tanto con la facultad autonormativa de las asambleas, pero que contrario a las anteriores, éstas atienden a cuestiones igualmente prácticas pero mucho más cotidianas y adjetivas. Esto es, la ordenación de la vida de un poder esencialmente político obliga a reproducir en su estructura normativa la propia flexibilidad inherente al dinamismo de las relaciones políticas desarrolladas en el seno de las cámaras, es decir, el reglamento parlamentario debe ser en su formulación normativa suficientemente flexible como para poder ser un instrumento de trabajo de las cámaras y no un impedimento meramente formal para la efectividad del debate político. No obstante aceptado este extremo, como lo afirma Maldonado Pereda, *ello no autoriza para que esta singularidad suponga una laxitud en su aplicación y en ningún caso erigirse como justificación para la creación de un ámbito de actuación de los poderes públicos ajeno e inmune al mandato constitucional.*<sup>70</sup>

La flexibilidad que caracteriza al Derecho Parlamentario está vinculada con otra que es la discontinuidad, debido a que por ejemplo, en el caso de México, cada legislatura tiene necesidades distintas, es decir, se enfrentan a situaciones políticas, sociales y económicas diferentes que hacen que tengan que adecuar su reglamentación interna al momento vivido, siendo la flexibilidad el medio idóneo para que en cada periodo no existan obstáculos que entorpezcan la labor y

---

<sup>70</sup> MALDONADO PEREDA, Juan, en “*Derecho Parlamentario Iberoamericano*”, México, Porrúa, 1987, p. 36.



permitan implementar las adecuaciones que consideren conducentes los parlamentarios de cada legislatura en específico, para afrontar los nuevos retos.

Las razones que explican lo anterior y que permiten que dichas características puedan existir, como ya se había mencionado, básicamente son la identidad que existe entre productor y ejecutor del derecho; y la circunstancias de que el Derecho Parlamentario goza de una enorme legitimidad entre aquellos sujetos a los que van destinados, ya que ellos mismos son lo que crean esas normas, sin mediaciones. *Derecho de democracia directa*.<sup>71</sup>

Por último, y para encuadrar la naturaleza y alcance que han tenido y tienen, tanto la autonomía parlamentaria como las características expuestas, en función, por supuesto, del Parlamento, resulta importante mencionar algunas de las teorías que se han formado para intentar explicar esos aspectos.

Así, en la época de lo que podemos llamar el *derecho parlamentario clásico*, tal como lo plantea Elviro Aranda, por un lado estuvo la teoría de la autolegitimación, que tenía su explicación en que el Parlamento era un órgano de la sociedad, que estaba exento de todo control constitucional externo, por lo que si a esto se le une, la separación de poderes, y la separación entre Estado y sociedad, es que se asemejó el Derecho Parlamentario a una concepción privatista-contractualista. En contraposición a la autolegitimación, surgió la teoría de la norma interna. Si en la teoría anterior se consideraba al Parlamento como órgano de la sociedad en contraposición al Estado, en ésta pasaba a formar parte de él. La finalidad, era delimitar el ámbito de actuación del Derecho Parlamentario, para que no tuviera efectos fuera de las asambleas, así como asegurar la imposibilidad de injerencias en la actividad del Parlamento. Otro de los temas que se abordaron en esta teoría, y que de hecho dividió las opiniones de la época, era si debía ejercerse un control jurídico respecto de actos internos de las cámaras o no, es decir si pudiera ser revisable. Sin embargo, esto no varió las características de la normas de Derecho Parlamentario, es decir, la variable consistió en la vida del Parlamento hacía los otros poderes públicos.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *op. cit.*, nota 63, p. 178.

<sup>72</sup> ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO, *op. cit.* nota 34, p. 71-82.

Posteriormente, se generaron nuevas teorías que el mismo Elviro Aranda refiere, atienden a las características de Derecho Parlamentario que se formaron en las constituciones de la segunda posguerra.<sup>73</sup>

Una de ellas es la *teoría normativa*, en la que se aducía que dada la integración de todo ordenamiento jurídico al Estado, junto con la aparición de los Tribunales Constitucionales, como órganos garantes de la adecuación al orden constitucional de todas las normas del sistema, los conceptos como el de independencia o ausencia de límites cederán para equipararse al de *autonomía orgánico-funcional*.<sup>74</sup> Por lo que el reglamento parlamentario deja de ser un acto exclusivamente imputable a la asamblea que contaba con plena disponibilidad sobre él, para convertirse en acto estatal que produce normas integradas en el ordenamiento jurídico, con la sumisión del Parlamento a la Constitución y al control jurisdiccional.

Otra teoría que desarrolla el mismo autor correspondiente a la segunda posguerra, es la *indirizzo político*, difundida principalmente en Italia, a diferencia de la anterior que había sido desarrollada en casi todo el continente Europeo, en la que Ferrara, su principal defensor, sustentaba que la independencia organizativa de las cámaras recaía en la naturaleza representativa del Parlamento y en la necesidad de garantizar su autonomía. El reglamento parlamentario, en materia de organización, vendría a asegurar la plena autodeterminación de las fuerzas políticas participantes en el debate parlamentario y aparecería como el centro de la esfera política que el parlamento desarrolla.

Siguiendo con el desarrollo que hace Elviro Aranda, refiere que para Michela Manetti, ambas teorías son insuficientes y caen en los mismos puntos de confrontación que ha generado el Derecho Parlamentario a lo largo de la historia. Refiere que la teoría *indirizzo político*, no logra explicar el por qué de la sustracción de los reglamentos parlamentarios al juez constitucional, cuestión que considera imprescindible para el funcionamiento de la forma de gobierno. Y, por su parte la teoría normativa, pierde de vista la función política que se desarrolla al

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 84-92.

<sup>74</sup> R. PUNSET BLANCO, "Los Reglamentos de las Cortes Generales", en revista de Derecho Político. Núm. 82, 1982. p. 333. Citado por ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit*, nota 34, p.89.

interior de los Parlamentos debido a que sólo se preocupa porque las normas reglamentarias se sometan al ordenamiento jurídico. Por lo que propone que la superación de este enfrentamiento, se dé mediante una tercera teoría que sea capaz de ponerlas en común, logrando reconocer la *soberanía* del Parlamento y la *soberanía* del Tribunal Constitucional.<sup>75</sup>

Así, para Manetti, el problema consiste en hacer compatible al reglamento como fuente, con la forma de gobierno. Para ello señala que la autonomía en realidad se debe referir a las materias relativas a la relación entre los grupos parlamentarios, es decir, toda aquella materia relativa a la disciplina en relación entre los grupos, en tanto son auténticos sujetos de relación política de las cámaras. Lo que supone que para todas aquellas situaciones y sujetos que no tengan carácter político, la ley se ha de considerar fuente adecuada.<sup>76</sup>

Sin embargo, Elviro Aranda, considera que esta teoría tiene un punto débil, consistente en el estado de indefensión en el que quedan las minorías. Pues entender que todas las normas reglamentarias que afecten a las relaciones políticas propias del Parlamento deben quedar fuera de la soberanía de la Corte Constitucional, y al mismo tiempo señalar que la protección de la minorías políticas es un elemento esencial para el debate parlamentario, se presentan como posiciones encontradas. Pues para proteger sus derechos se tienen que crear medios para defenderlos, y no cerrarlos o restringirlos. De no ser así, refiere el autor, se corre el riesgo de que los reglamentos parlamentarios queden en manos de las mayorías, y puedan ser usados como instrumento para lograr sus fines políticos.<sup>77</sup>

Por lo que podemos concluir que sin lugar a dudas la autonomía parlamentaria es un factor que desde el inicio de los Parlamentos ha sido fundamental para el desarrollo de cada una de las funciones esenciales de los mismos, por lo que en la actualidad atendiendo a los requerimientos constitucionales y sociales, esa autonomía debe ser vista como la potestad con

---

<sup>75</sup> M. MANETTI, “*La Legitimazione del Diritto parlamentare*”, Giuffrè Editore, Milán, 1990, pp. 127 y ss, citado por ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.* nota 34, pp. 97-92.

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.* nota 32, pp. 97-92.

que cuentas las asambleas para regularse en materia orgánico-funcional, sin la injerencia de cualquiera de los demás detentadores del poder, ni de fuerzas extraconstitucionales o poderes fácticos, ello con la finalidad de que puedan representar eficazmente los intereses de la población. Sin embargo, consideramos que hablando estrictamente y atendiendo al desarrollo doctrinal-histórico que se expuso, la forma de ejercerla y los fines de la misma han sido esencialmente los mismos siempre, lo único que ha variado es la relación que ha guardado el Parlamento con los otros dos poderes, en función de ella. Esto es, aun cuando digamos que la esencia y los fines de la autonomía son siempre los mismos, la manera de ejercerlos y las consecuencias que genera su aplicación son un tema aparte, y es sobre él que se han generado diversas teorías y corrientes.

De ese modo, hablando de manera general, algunas corrientes opinan que esa facultad de autonomía orgánico-funcional, debe ser ejercida plenamente, sin límites y por lo tanto sin ningún tipo de control externo; y por otro lado se ha propuesto que debe ser revisada por un órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad. En ese contexto es que en la actualidad, sin entrar en mayores detalles, pues más adelante se profundizará sobre el tema, atendiendo a los requerimientos constitucionales, se considera que la gran mayoría de los actos parlamentarios pueden ser revisados a la luz de los principios constitucionales, pues al ser vista la Constitución como un conjunto de principios fundamentales conforme a los cuales tiene que desarrollarse cualquier actividad del Estado, es que se considera que la actividad parlamentaria también puede ser sujeta a este control.

Lo anterior de ninguna manera implica que se le esté restando autonomía al Poder Legislativo, pues como se mencionó, la esencia y los fines de ella son siempre los mismos, sólo que la forma de ejercerla tendrá que ser bajo esos principios constitucionales fundamentales, es decir, la parte sustantiva siempre será la misma. En ese sentido, conviene hacer una reflexión, resultaría ilógico e incongruente pensar en que alguien sugiriera que al hacerlo de esta forma se estaría restando autonomía al Parlamento, pues si tomamos en cuenta que el Estado y la Constitución son anteriores al Congreso visto como órgano constituido

y por tanto los principios inscritos en esa norma fundamental, se piense que el obligar a los legisladores a actuar conforme a los mismos implica restarles la autonomía que en esos mismos principios está reconocida. Con ello se quiere decir que el actuar autónomamente, no implica actuar impunemente, y por tanto inconstitucionalmente.

Para enmarcar lo expuesto en este apartado, es oportuno señalar alguno de los pronunciamientos que han emitido los Tribunales Españoles al respecto: *La autonomía no es soberanía; no es independencia; el estado de derecho no se detiene ante las puertas del Parlamento; la autonomía no constituye un valladar alguno frente al ordenamiento jurídico; o, que la jurisdicción encuentra su fuente de legitimidad dentro del marco general de la lucha contra las inmunidades del poder fundamentada en ese genio expansivo del estado de derecho.*<sup>78</sup>

En conclusión, consideramos que en la actualidad, en el caso de nuestro país, la autonomía con que cuenta el Poder Legislativo, debe ser su fundamento básico por medio del cual represente legítimamente a la población, y con ello evitar que cualquier otro agente intervenga ilegal o inconstitucionalmente en sus decisiones, en el entendido de que bajo determinadas circunstancias esas determinaciones podrán ser sujetas a control de la constitucionalidad.

## **1.5. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

El tema de las fuentes en el derecho ha sido abordado desde el punto de vista de la teoría del derecho, así como con el enfoque que cada una de las ramas del mismo le ha dado, todas ellas, de forma exhaustiva se han encargado de hacer múltiples definiciones y clasificaciones. En el presente caso, se hará partiendo de la teoría de la tridimensionalidad del derecho, tal como lo desarrolla León Martínez Elipe a la luz de Reale, pues se considera que de esta forma se abarcan los aspectos más importantes de una manera más esquemática, que haciéndolo de la forma tradicional, es decir, sin agrupar las distintas fuentes

---

<sup>78</sup> FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto, en *“Parlamento y Poder Judicial, XIII jornadas de la asociación española de letrados en parlamento”*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 272.

conforme a su naturaleza. Esto es, se hará dividiéndolas en fuentes de dimensión normativa, sociológica y axiológica, sin embargo, sólo tomaremos algunas de las fuentes que él refiere, dado que el objetivo pretendido en este trabajo no consiste en agotar este tema, y por el contrario las que mencionaremos nos servirán para sustentar mejor algunas de las ideas que se expondrán en los siguientes capítulos.

### **1.5.1. FUENTES DE DIMENSIÓN NORMATIVA.**

#### **1.5.1.1. CONSTITUCIÓN.**

Sin duda es y debe ser la Constitución la fuente principal del Derecho Parlamentario, al ser en el caso de nuestro país, el documento escrito en el que se funda el Estado Mexicano, y en el que se encuentran sus decisiones políticas fundamentales. Por lo que en el caso del Poder Legislativo es la Carta Magna la que sienta las bases y los principios que le dan vida, y en ella se encuentran reguladas las facultades, organización y funcionamiento del mismo, que aunque si bien se hace de manera básica, estos lineamientos no sólo constituyen un fundamento, sino también un límite. Y es dentro de ese campo de acción que delimita la Constitución, donde se van a desarrollar las características del Derecho Parlamentario, tales como la flexibilidad, discontinuidad, politicidad, etc. Aunado a que, contrario a las normas secundarias de Derecho Parlamentario, la Constitución, no puede ni debe reformarse mediante un procedimiento sencillo (flexible). Es por ello que la norma fundamental, sin lugar a dudas es y debe ser la fuente principal en esta rama del derecho, como eje sólido del Poder Legislativo.

En ese sentido, Martínez Elipe, habla de la *constitucionalización del derecho parlamentario*, pues refiere que no se ha limitado a las relaciones interinstitucionales sino que, en muchos sentidos, ha sido la propia Constitución la que se ha preocupado de los aspectos más estrictamente parlamentarios, como la composición, funcionamiento y organización. Inclusive menciona que en el caso de España, se ha caído en un exceso de reglamentación en la propia Constitución

de cuestiones que pudieran ser más propias de leyes ordinarias, pero considera que la razón corresponde a que el constituyente tuvo cierta desconfianza sobre las futuras fuerzas políticas parlamentarias, tratando en consecuencia, de salir al paso de constante modificación.<sup>79</sup>

Con lo anterior se corrobora lo dicho en cuanto a que debe ser la Constitución la norma fundante del Poder Legislativo en todos sus aspectos, con la finalidad de que existan no sólo bases, sino límites y principios sobre los cuales se desarrollen todos los temas inherentes al Poder Legislativo. Ya será cuestión del caso en particular que se decida regular sólo cuestiones básicas o de inclusive sobrerregular las mismas en la Constitución.

#### **1.5.1.2. REGLAMENTO PARLAMENTARIO.**

Es la fuente más característica para la gran mayoría de los autores especializados, debido a que por un lado, su naturaleza es muy particular y difícil de definir, y por otro, la situación de que es en ellos en donde se encuentran las principales normas que rigen el funcionamiento y en algunos casos la organización del órgano legislativo. Por lo que conviene comenzar por mencionar algunas definiciones que han proporcionado algunos autores.

Fernando Santaolalla refiere que *“son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos”*.<sup>80</sup>

Asimismo, Ángel Garrorena Morales comenta que es: *“aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento”*.<sup>81</sup>

Por otra parte, Rainer Arnold señala que: *“el parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del*

---

<sup>79</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 288.

<sup>80</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op.cit.*, nota 36, p. 43.

<sup>81</sup> Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales, Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736, citado por CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, cita 13, p. 19.

*Ejecutivo puede interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el parlamento*". De igual forma, aduce que: *"El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos"*.<sup>82</sup>

Así, el reglamento parlamentario ha sido concebido como un sistema regulador de la organización, poderes y facultades de las asambleas políticas deliberantes y representativas. También como una norma del ordenamiento jurídico general del Estado, cuya elaboración está reservada a la cámara legislativa a la que afecte, a la que se le reconoce una especial subjetividad en el contexto estatal como depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y de la necesidad de defenderse del ejecutivo.

Ahora bien, resulta importante dimensionar la importancia y trascendencia que tiene el reglamento parlamentario, y para ello nos sirve lo expuesto por Berlín Valenzuela: *"El reglamento parlamentario es sin lugar a dudas, el instrumento más idóneo para encauzar normativamente, entre otros asuntos, los relacionados con la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos por la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de los debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar de ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar las mociones de censura y los motivos de confianza al gobierno, la fiscalización de éste a través de los medios de información del parlamento"*.<sup>83</sup>

Con las anteriores transcripciones, se corrobora lo dicho en cuanto a que el reglamento parlamentario, por un lado es el resultado de la expresión de la autonormatividad de las asambleas, y por otro, la importancia que tienen debido a que constituye desarrollo inmediato de la Constitución y contiene decisiones fundamentales para la vida del Estado. Así, los proyectos legislativos siguen para

---

<sup>82</sup> REINER, Arnold, *"Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán"*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p. 39, citado por CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, cita 13, p. 19-20.

<sup>83</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 83.



su aprobación el cauce establecido en estos reglamentos. El debate y la votación de mociones de censura se realizan conforme a sus disposiciones, la fiscalización permanente al ejecutivo a través de la comparecencia de personal propio de ese poder. En conclusión, como lo comenta Santaolalla, toda una serie de actos jurídico-políticos están condicionados por estos cuerpos reglamentarios.<sup>84</sup> Con la salvedad de que siempre tendrán que atender a lo previsto por la Constitución, por lo que no podrán ir más allá de los principios y directrices básicas que en ella se estipulen.

En el caso de México, el tema de los reglamentos parlamentarios no es algo nuevo, tal como se expuso en el capítulo pasado. Sin embargo, debe precisarse que el principal y más reciente antecedente es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, vigente a la fecha, en el que se regularon aspectos orgánicos y funcionales, pues en últimas fechas se ha visto acotado, debido a que por un lado con la reforma constitucional de 1977 que facultó al Congreso para expedir su propia Ley Orgánica para regular su estructura y funcionamiento, la parte orgánica quedó a cargo de dicha Ley; y por otro, a que derivado de algunas reformas legales, ambas cámaras recientemente emitieron sus propios reglamentos autónomos, en los que se regulan las cuestiones funcionales de cada cámara respectivamente, por lo que éstos aspectos también quedaron relegados del Reglamento de 1934; aún con todo lo antes referido algunas cuestiones siguen reguladas en dicho reglamento. Como se puede observar, la regulación parlamentaria en nuestro país, tiene serias complicaciones, pues parece no existir un orden, ni una tendencia clara, sin embargo, por el momento sólo se menciona, pues en posteriores temas se analizara a profundidad, esta problemática.

### **1.5.1.3. LEY ORGÁNICA.**

Conforme a lo expuesto, los Parlamentos gozan de una facultad de autonormación en materia orgánico-funcional que sin duda es la característica

---

<sup>84</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 36.

más distintiva de este tipo de órganos del Estado, por lo que resulta importante precisar que la doctrina, generalizando, ha llamado indistintamente reglamentos parlamentarios, a las normas emitidas en el ejercicio de esta facultad, pero en el caso de nuestro país, como se expuso en el apartado anterior, el Congreso y las Cámaras han ejercido esa facultad, formando diversos ordenamientos con distintos nombres, esto es, la parte orgánica está contenida en una ley para todo el congreso, y la parte funcional se encuentra dividida en los reglamentos que cada cámara ha emitido de manera autónoma. Situación la anterior, que si bien puede considerarse a primera vista como una cuestión meramente formal y de nomenclatura, como se analizará más adelante, en nuestro país puede llegar a tener implicaciones de fondo realmente considerables.

Pero independientemente de lo precisado, debe decirse que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también constituye una fuente directa y de suma importancia, al emanar directamente de la Constitución y encargarse de regular orgánicamente al Congreso, dejando la parte funcional en su momento al Reglamento del Congreso, y en la actualidad a éste y a los que emitieron cada cámara de forma autónoma. Lo anterior, no obstante que la reforma constitucional facultó al Congreso para emitir "*la Ley que regulará su estructura y **funcionamiento** internos*", es decir, según el texto constitucional en esa ley orgánica debería estar previsto también lo relativo al funcionamiento, sin embargo como se ha venido diciendo, en nuestra Ley Orgánica sólo se regulan aspectos de esa índole (orgánicos).

No obsta a lo anterior, pues más adelante se detallará, destacar lo referido por Jorge Gentile, quien considera que no debe existir una relación jerárquica, sino horizontal, en el caso de los reglamentos parlamentarios y la ley orgánica, atendiendo a las materias que cada uno aborde, tomando en cuenta que ambas disposiciones normativas son de la misma naturaleza, es decir normas dadas por las cámaras a sí mismas en ejercicio de su facultad de autonormación.<sup>85</sup> Con lo que se quiere destacar que la naturaleza tanto de la Ley Orgánica, como de los

---

<sup>85</sup> GENTILE, Jorge Horacio, "*Derecho Parlamentario Argentino*", Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 20.

reglamentos de las cámaras, aparentemente es la misma, aunque en el caso de nuestro país, la cuestión jerárquica entre dichas normas pudiera no ser como lo plantea dicho autor.

#### **1.5.1.4. LEGISLACIÓN ORDINARIA.**

Sin duda la legislación ordinaria constituye una fuente de Derecho Parlamentario, pues si bien es cierto que el Parlamento ya cuenta con su propia normativa emitida de forma autónoma e interna, y que ésta sólo se circunscribe a las relaciones estrictamente esenciales que se desarrollan dentro de las cámaras, también lo es que existen materias que ya fueron abordadas por leyes emitidas siguiendo el procedimiento legislativo ordinario dirigidas a entes distintos a las cámaras y al congreso en su conjunto, pero que sin duda van a incidir hacia el interior del órgano legislativo dada la naturaleza de las mismas. Es el caso, por ejemplo, en materia administrativa, en específico, en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; así como en materia electoral, la serie de disposiciones en cuanto a la elección de los legisladores y su forma de distribución en función de la forma de votación.

A mayor abundamiento, cabe mencionar lo que refieren algunos autores, en cuanto a que las leyes ordinarias no podrían ser un medio idóneo para regular las funciones propias del órgano legislativo, así como su organización, debido a que éstas obedecen a un procedimiento de creación y de modificación, que no sería compatible con la dinamicidad, flexibilidad y discontinuidad que caracterizan a los Parlamentos. Razón por la cual, sólo son fuente indirecta, pues atienden a cuestiones que por un lado no son materia directa del órgano legislativo y por otro no inciden de manera inmediata en el desempeño y funciones propias del mismo.

#### **1.5.1.5. ACUERDOS PARLAMENTARIOS.**

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones dictadas por los Plenos de cada cámara, que pueden ser de carácter declarativo y/o normativo, los primeros

constituyen una declaración política no vinculante de la cámara en su conjunto, dirigida a algún órgano del estado mexicano o incluso extranjero. Al respecto Juan Carlos Cervantes, refiere que estos no constituyen una fuente de Derecho Parlamentario, y que por el contrario, los segundos sí, y que se pueden dividir en funcionales y organizativos, atendiendo precisamente a que su contenido se refiere a cuestiones orgánicas o funcionales propias de cada cámara. En cuanto a su definición comenta que: *“los acuerdos parlamentarios normativos, son disposiciones unicamerales que desarrollan o interpretan las normas del reglamento y de la ley orgánica, en virtud de que éstas son de mayor jerarquía, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto”*.<sup>86</sup>

En el mismo sentido, Oñate Laborde, señala que ni la ley, ni el reglamento pueden contener en su totalidad las normas que rigen la vida de un cuerpo legislativo deliberante, pues su pluralismo, al estar integrado por grupos parlamentarios obliga a la adopción de un conjunto de resoluciones y acuerdos relativos a su régimen interior que escapa a una fácil codificación.<sup>87</sup>

En México, comenzaron a ser muy útiles dada la falta de mecanismos para resolver problemas orgánicos y funcionales a que se enfrentaban las cámaras. Debido a que el grupo político hegemónico que se había mantenido a lo largo de muchos años en las cámaras perdió la mayoría absoluta, por lo que atendiendo a que las decisiones ya no eran tomadas por un solo grupo parlamentario, sino que ahora se daba una verdadera deliberación y discusión de los asuntos, se comenzaron a presentar dificultades en el desarrollo de los debates, en la elaboración de la orden del día, y en las votaciones. Por lo que para solventar esta situación, se emitieron acuerdos parlamentarios que dinamizaran el funcionamiento, modificando algunas reglas. Esta medida se planteó como transitoria, sin embargo, ni con la emisión en 1999 de la nueva ley orgánica se solventó este problema, por lo que la emisión de estos acuerdos se estableció como una práctica reiterada que siguió hasta la llegada de los reglamentos que

---

<sup>86</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 30-32.

<sup>87</sup> OÑATE LABORDE, Santiago, en *“Derecho Parlamentario Iberoamericano”*, *op.cit.*, nota 37, p.60.

cada cámara emitió de manera autónoma, pues con ellos quedaron sin efectos una gran cantidad de ellos, cuyo contenido ya está abordado en éstos.

### **1.5.2. Fuentes de Dimensión Sociológica.**

El Parlamento no puede vivir alejado de lo que acontece en su alrededor o estar ajeno a la interrelación entre los partidos políticos, ni a las relaciones entre los diversos órganos del Estado, o a la situación que mantienen los diversos grupos que actúan dentro de la sociedad civil. Tiene que ser perceptivo de los usos, prácticas, precedentes, costumbres y convenciones 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.

En este punto conviene citar lo referido por León Elipe, quien sostiene que el ordenamiento parlamentario es un *ordenamiento jurídico espontáneo*. Pues comenta que *su origen no es el resultado de un apriorismo racionalista, sino el precipitado progresivo y permanente de la evolución histórica. Las instituciones, figuras y procesos parlamentarios han seguido el calor de concretas necesidades histórico-políticas*. Tal es la importancia de este tipo de fuentes que el mismo autor haciendo referencia a Manzella, refiere que inclusive la autonomía parlamentaria no se agota en los reglamentos camerales, sino que también comprende a las prácticas, costumbres y convenciones.<sup>88</sup>

En cuanto al uso, constituye la práctica, estilo o modo de obrar colectivo o generalizado que se ha introducido imperceptiblemente, visto como sinónimo de modo de proceder, que a su vez constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase embrionaria.<sup>89</sup> Algunas de las características del uso, es que la ley debe acogerlo, debe ser variado y no debe ir en contra de los principios éticos. Sin embargo, debe precisarse que no todos los usos parlamentarios pueden ser fuente de derecho, debido a que existen dentro de los Parlamentos una

---

<sup>88</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 320-321.

<sup>89</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p.87.

multiplicidad de actos, que muchas veces atienden a cuestiones de moral política, de rutina o a simples convencionalismos en cuanto a la cortesía parlamentaria. Esto es, para que un uso pueda ser considerado fuente de derecho, tiene que atender a cuestiones de naturaleza jurídica-política relevantes y trascendentes, para que después de seguir un proceso, se conviertan en costumbre o precedente.

Y por lo que hace a las prácticas, León Martínez-Elipe establece que constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las cámaras.<sup>90</sup> Mientras que el precedente, mira más hacia las esferas decisorias que a la normatividad, es decir, a la respuesta que se ha de dar al caso concreto y no a la contemplación del caso general.<sup>91</sup> Por lo que de la doctrina sintéticamente expuesta, se sigue que los usos y prácticas tienen la capacidad de crear normas jurídicas, y que éstas una vez generadas pasan a integrarse en el complejo del Derecho Parlamentario con la eficacia y límites que acabamos de ver.

De lo que se puede observar que los usos, prácticas y precedentes, están ligados entre sí, e inclusive podríamos decir que uno puede ser consecuencia del otro; y que a su vez sirven de base a la costumbre, concebida 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.

Sin embargo, conviene en este punto diferenciar a la costumbre del precedente, pues bajo determinadas circunstancias, ambos pueden ser consecuencia de la reiteración de los usos y prácticas.

Así, Berlín Valenzuela, haciendo referencia a Vincenzo Longi, afirma que la costumbre parlamentaria tiene un valor extraordinario, *porque constituye la premisa de las normas reglamentarias o en forma de interpretación de las normas*

---

<sup>90</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 35

<sup>91</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p.88.

*constitucionales referentes a los trabajos de las cámaras, o de las mismas normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa.*<sup>92</sup>

En ese orden de ideas, Oñate Laborde refiere que la costumbre pesa en la vida de los Parlamentos como práctica política, más que jurídica y está encaminada a atender situaciones cambiantes que no admiten normas escritas que resuelvan de una vez y para muchas situaciones referidas al manejo adecuado de un Parlamento.<sup>93</sup>

Aunado a ello, debe decirse que una diferencia sustancial entre la costumbre y las otras fuentes de este tipo, no sólo el precedente, es que tiene una *conciencia jurídica*, es decir la voluntad de que la repetición de usos y/o prácticas tenga valor jurídico entre quienes se va a aplicar. Pues una regla social no deviene en norma jurídica por el simple paso del tiempo, sino que también tiene que darse una repetición sistemática, pero sobre todo que tenga una relevancia jurídica, atendiendo a una *necesidad racional* sentida por las fuerzas políticas parlamentarias.<sup>94</sup>

Ahora, en cuanto a los precedentes, son prácticas relativas a cuestiones específicas de procedimientos jurídico-políticos, es decir, del procedimiento legislativo, dicho concepto proviene del derecho anglosajón, en el que los precedentes son vinculantes en las decisiones de naturaleza judicial.<sup>95</sup> Así, el precedente mira más a las esferas decisorias, es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general. El precedente supone la previa resolución por los órganos rectores de las cámaras, de un determinado caso, utilizando funciones de interpretación de normas o de libre apreciación y la posterior aparición de un problema similar.<sup>96</sup> Coincidente con

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p.90.

<sup>93</sup> OÑATE LABORDE, Santiago, en “*Derecho Parlamentario Iberoamericano*”, *op. cit.*, nota 37, p. 57.

<sup>94</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 319.

<sup>95</sup> ZÚÑIGA URBINA, Francisco, “*Fuentes del Derecho Parlamentarios*”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XVIII, 1997, <http://www.rderecho.equipu.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/371>, p. 279

<sup>96</sup> MARTÍNEZ ELIPE, León, “*Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario*. En colectivo I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, Vol. II, pp. 479-480, citado por ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *idem*.

lo anterior, resulta el comentario de Longi, quien comenta que el precedente arranca de divisiones particulares para casos determinados, para convertirse en la base para resolver casos análogos.<sup>97</sup>

Sobre esto último, Martínez Sospedra, considera que el precedente ni es una norma, ni por sí mismo la configura. Esa es la razón por la que con alguna frecuencia el Tribunal Constitucional Español descarta que pueda existir una estricta sujeción al precedente al modo del *common law*. Ahora bien, precisa que esa observación sólo será correcta cuándo y en la medida en que se haga hincapié en la palabra estricta. Esto es, que en sí mismo considerado el precedente, no cree ni configure una norma, no significa que carezca de efecto vinculante para el órgano que lo ha producido. Lo que significa, es que la vinculación que el precedente pueda producir, depende de su integración con una norma de derecho parlamentario escrito. Así, éste puede precisar o, a lo sumo, complementar el mandato de la norma de Derecho Parlamentario escrito, pero es ésta, y no el precedente, la que tiene eficacia jurídica propia, de la que el precedente por sí mismo carece, pero que puede adquirir cuando y en la medida en que es recibido por la norma, e integrado en la misma.<sup>98</sup>

Finalmente, por lo que respecta a las convenciones parlamentarias, Berlín Valenzuela, citando a Vittorio di Ciolo, comenta que se deben entender *como el conjunto de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables*.<sup>99</sup> Sobre éstas, en el caso de nuestro país pueden asimilarse a los llamados puntos de acuerdo, que son precisamente convenciones, (entendidas éstas como el acuerdo de voluntades entre dos o más partes) concertadas libremente, respecto de temas que si bien no son materia directa del parlamento, el mismo tiene que fijar una postura bien definida de aquellos, dada su responsabilidad como representante del pueblo.

---

<sup>97</sup> LONGI, Vizenzo, "*Elementi Di Diritto e Procedura Parlamentare*" Dott A. Guiré Editore, Milano, 4° ed. 1991, p. 27, citado por ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *idem*.

<sup>98</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, "*La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional*", Corts. Anuario de derecho parlamentario. Número extraordinario, No. 23, 2010, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-AH-92.pdf>, p.285-288.

<sup>99</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p.90.



En conclusión, de lo expuesto se desprende que debido a que los Parlamentos por su naturaleza política son dinámicos y flexibles, así como por el hecho de que sus resoluciones tienen que ser forzosamente producto del consenso, previa deliberación, es que este tipo de fuentes juegan un papel realmente esencial en el desenvolvimiento cotidiano de las cámaras, pues por el tipo de actividades que se desarrollan en el seno parlamentario resultaría prácticamente imposible que en un ordenamiento escrito estuviera reglamentada cualquier situación que pudiera presentarse producto de la actividad ahí desempeñada. Con la precisión de que éstas fuentes siempre tienen que encontrar sus límites en la reglamentación interna del órgano legislativo, pues como se mencionó en líneas anteriores, su función será complementar cuestiones no reguladas por los reglamentos internos, así como llenar lagunas en los mismos y/o fijar criterios a casos concretos.

### **1.5.3. FUENTE DE DIMENSIÓN AXIOLÓGICA.**

#### **1.5.3.1. DERECHO PARLAMENTARIO COMPARADO.**

Sin duda el Derecho Parlamentario Comparado también es una fuente muy importante, debido a que en el caso de nuestro país, el Parlamento es un órgano que por situaciones muy peculiares estuvo limitado durante gran parte de siglo pasado, y es apenas en las últimas décadas que al presentarse la alternancia en el gobierno y existiendo pluralidad en el Congreso, se han podido dar las condiciones adecuadas para que el Derecho Parlamentario se puede aplicar de manera plena en el marco jurídico mexicano. Razón por la cual, al no existir en nuestro país un acervo histórico, académico, jurisprudencial, y práctico en esta materia, es que se tiene que recurrir a material aportado por países que sí tienen una tradición parlamentaria mucho más amplia y experimentada que la nuestra, aunque que si bien no se pueden tomar todos sus elementos, ni muchos menos copiarlos e imitarlos, sí se pueden importar criterios universales que se han ido

formando a lo largo de la historia en esos países y que sin duda sirven y son aplicables en nuestro sistema jurídico.

## **2. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.**

Como se mencionó en temas pasados, el origen de los reglamentos parlamentarios es coincidente con el de los Parlamentos, debido a que constituyeron el medio idóneo para plasmar las herramientas necesarias para ejercer la autonomía parlamentaria.

Así, es que la facultad de que las Cámaras se den sus propios reglamentos, es una conquista histórica de los Parlamentos ante el poder monárquico, pues frente a las prerrogativas de la corona, el Parlamento defendió y consolidó sus privilegios; unos, de carácter individual, referidos a los legisladores; y, otros, de índole colectiva, relativos a la propia institución política. Dentro de estos últimos se tiene que encuadrar la potestad autonormativa de las cámaras, que no sólo pueden, sino que deben ejercer sin injerencia de ningún otro poder, con la finalidad de ejercer sus funciones libremente, y poder actuar como verdadero órgano de poder integrante del Estado.

De ese modo, es que los reglamentos parlamentarios constituyen la normación escrita que representa directa y autónomamente la juridicidad parlamentaria, y son considerados como auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a organización y funcionamiento de las cámaras.

Ahora bien, como ya se mencionó, el estudio de los reglamentos parlamentarios, resulta una tarea bastante complicada, pues son normas cuya naturaleza difiere de cualquier otro tipo, debido a que tiene características muy peculiares, así como el hecho de que su aplicación en cada país ha sido de distinta forma, atendiendo a la forma y tipo de gobierno que en cada uno se ejerzan, así como el momento histórico determinado. Aunado a ello, los temas que involucran implican temas de mucho fondo, para muestra, se pueden plantear algunas preguntas que demuestran la complejidad que envuelve a estos ordenamientos: ¿quién ordena a los que harán el orden jurídico? y ¿quién dicta las

reglas a quienes harán las reglas para los demás?, como se puede observar, las respuestas posibles, sin duda atañen a los reglamentos materia de estudio.

Conviene empezar haciendo referencia al contexto histórico, pues a partir del constitucionalismo posterior a la primera guerra mundial, se han venido dando cambios considerables en la concepción de los reglamentos parlamentarios. En esa época la argumentación se basaba en que constituían un estatuto de las cámaras que eran vistas como una institución análoga a la corporación, de donde cabe deducir la facultad que tenían de dotarse de su propio orden jurídico interno. Asimismo, se decía que la incidencia de las normas reglamentarias se reducía al interior de las propias asambleas, lo que suponía negar la trascendencia parlamentaria que las prescripciones contenidas en los reglamentos pudieran tener hacia el exterior.

Posteriormente, durante la etapa de la segunda postguerra, la doctrina dominante ha venido teniendo una postura distinta, pero con posiciones controvertidas, por lo que cada país ha ido ajustando su doctrina y legislación conforme se van desarrollando en lo particular.

Así, por ejemplo, en Francia, se estima que el reglamento, formalmente es una resolución, es decir, una moción votada por una sola de las cámaras y no promulgada. Además, de que los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de cobrar vigencia deben ser sometidos a un control constitucional (a priori).<sup>100</sup>

En Italia, se dice que los reglamentos internos de organización, deben considerarse actos normativos del Estado, en cuanto provistos de una eficacia estrictamente limitada al ámbito de la respectiva cámara. Sin embargo, en últimas fechas la doctrina italiana coincide que sus reglamentos, por una parte, son ejecutivos de normas constitucionales (a las que desarrollan, interpretan y especifican, pero sin poderlas contradecir); y, por otra, son legislativos de sus propias normas de organización, como expresión directa del poder de autonomía de las cámaras.<sup>101</sup> Finalmente, cabe destacar una consideración importante que

---

<sup>100</sup> CANO BUESO, Juan, *op. cit.*, nota 62, p. 94.

<sup>101</sup> *Idem.*

hace Morati, quien refiere que *los reglamentos responden a un poder de autoorganización, en virtud de una reserva constitucional y albergan en su contenido verdaderas normas jurídicas, que sólo impropiamente podrían llamarse normas internas, porque gran parte de la materia que forma el contenido, como por ejemplo la relativo al procedimiento de formación de leyes, tiene relevancia directa hacia el exterior, y que como tal podrá ser fiscalizable vía jurisdiccional.*<sup>102</sup>

Hecho lo anterior, y con la intención de contextualizar el tema, conviene hacer referencia a León Martínez-Elipe, quien de manera general distingue dos tipos de manifestaciones normativas de los parlamentos, uno de tipo *ingles* y otro de tipo *continental*.<sup>103</sup>

En cuanto al primero, refiere que se exterioriza a través de un conjunto de normas de naturaleza diversa que han surgido espontáneamente a medida que se pone de manifiesto su necesidad, recogiendo en las denominadas *orders*, una serie de usos y convenciones nacidos de la propia actividad parlamentaria.

Por lo que hace al segundo, considera que los reglamentos parlamentarios son una especie de *código parlamentario*, que se construye de una sola vez y en una sola pieza, ofreciendo un texto ordenado y sistemático regulador del funcionamiento y organización del Parlamento. En este tipo, es en el que encuadran los ordenamientos que tenemos en nuestro sistema jurídico en cuanto a manifestaciones de autonormación del Poder Legislativo.

Ahora bien, una vez que de manera general, se contextualizó el marco histórico de los reglamentos parlamentarios, así como sus dos grandes vertientes, podemos comenzar a analizar el tema que nos atañe, la naturaleza de esos ordenamientos. Para ello, se atenderá a la clasificación que hace el mismo Martínez-Elipe, quien sostiene que doctrinalmente pueden distinguirse dos corrientes sobre la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. Los primeros, son los que consideran que los reglamentos son un conjunto de actos internos que solamente vinculan a las cámaras por tratarse, bien de una suma de resoluciones, o bien un complejo de normas estatutarias de carácter autonómico o cuasi

---

<sup>102</sup> C. MORATI, "*Istituzioni di Diritto Pubblico*", p.155, citado por CANO BUESO, Juan, *op. cit.* nota 62, p.95.

<sup>103</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 296.

autonómico. Y por lo que hace a los segundos, sostienen que es una exteriorización del poder de ordenanza de las propias cámaras, atribuyéndole carácter o fuerza de ley.<sup>104</sup>

Ambas corrientes, encuentran su razón de existir, sin duda en función de su contexto histórico y político. La primera, se identifica con los regímenes políticos democráticos, e incluso, en los sistemas políticos occidentales decimonónicos antes de evolucionar hacia el parlamentarismo. Debido a que en estos sistemas, el Parlamento no era titular de la soberanía, sino que simplemente era un órgano constitucional. Por ello las normas de organización y funcionamiento de las cámaras, además de no tener incidencia en el resto del ordenamiento jurídico, solamente podían calificarse como normas internas, a las que ha sido frecuente negarles juridicidad.

Algunas de las principales referencias doctrinales que sostienen la primera de las ideas son las siguientes:

- Para Maurice Hauriou, los reglamentos no son leyes, porque cada cámara vota únicamente el suyo: pertenecen a la categoría de los acuerdos parlamentarios, como simples prácticas cuya ejecución procura cada cámara por sus propios medios.<sup>105</sup>
- Asimismo, Julius Hatshek, considera que son una suma de resoluciones que no tienen valor jurídico en sí, sino que constituyen meras reglas convencionales.
- Para Kipp y Wolff, constituyen una manifestación de un derecho estatutario. Coincidentes con ello Laband y Duguit, estiman que los reglamentos son normas “estatutarias corporativas” que vinculan a los miembros de las asambleas, concebidas como una corporación.
- Del mismo modo, Santi Romano niega la juridicidad de los reglamentos, al considerar que no tienen proyección exterior,

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 297-302.

<sup>105</sup> M. HAURIOU, “*Principios de Derecho Público y Constitucional*”, Ed. Reus, Madrid, 1927, p. 489, citado por CANO BUESO, Juan, *op. cit.*, nota 62, p. 92.

reduciéndolos incluso a meros usos de corrección parlamentaria, que obligan exclusivamente hacia el interior del parlamento.<sup>106</sup>

La segunda de las corrientes, se identifica con los regímenes políticos parlamentarios de las democracias occidentales. Para ésta, según el autor, el Parlamento es titular de la soberanía y ostenta una potestad autonómica frente a cualquier otro titular del poder. Los reglamentos, en consecuencia, no son meramente normas internas, sino que tienen auténtico carácter de ley en sentido material o, al menos, de disposiciones normativas con fuerza de ley que como tales inciden en el resto del ordenamiento jurídico general.

Ahora, se expondrán algunas de las principales consideraciones que han emitido algunos doctrinarios que coinciden con la segunda de las ideas planteadas anteriormente.

- Para Oscar Alzaga, el reglamento parlamentario constituye una manifestación de la soberanía de las cámaras. A su juicio, esa presencia en el reglamento parlamentario de lo que cabría llamar *residuos de soberanía*, explica en buena medida su especial posición frente a las leyes ordinarias, e incluso frente a la Constitución. También destaca frente a ese ángulo, el carácter de privilegio colectivo que tuvieron las normas parlamentarias, no sólo en Inglaterra, sino también en numerosos países de la Europa Continental durante la etapa de la monarquía limitada.
- Por su parte Pérez Serrano, estima que el reglamento es una prescripción autonómica, pero no derivada de una atribución del ordenamiento jurídico, sino del mismo poder del parlamento que en concreto tiene categoría estatal de altísimo relieve, obligado a defender su propia actuación.
- Asimismo, Mogol y Jellinel, juzgan al reglamento como una exteriorización del poder de ordenanza del parlamento ya que no se

---

<sup>106</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 298-299

deriva de una delegación legislativa, sino que las cámaras, al aprobar sus reglamentos, actúan de *iure proprio* poniendo en juego el primero de los privilegios políticos, la independencia autonómica.

- Finalmente, Orlando, en la misma dirección, llega incluso a calificar al reglamento parlamentario, como *norma constitucional*, porque no está sujeta al principio de legalidad<sup>107</sup> y tiene por misión el desarrollo de los preceptos constitucionales. Opinión con la que coincide Balladore Pallieri, quien los conceptúa como *reglamentos de ejecución del texto constitucional*.<sup>108</sup>

Como se puede observar, la concepción que se ha tenido acerca de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, cambia de manera considerable, por un lado atendiendo al contexto histórico, político y social; y por otro, a que cada país conforme a su doctrina jurídica le ha ido dando un enfoque particular. Por lo que tomando en cuenta la diversidad doctrinal del tema, de ninguna manera podemos tratar de encuadrar nuestro caso en el modelo de algún país en específico, ni mucho menos copiarlo. Pero sí podemos utilizar esas experiencias, e ideas universales, para formar nuestra propia argumentación adecuada al orden jurídico nacional y a la realidad política actual.

En ese contexto, existen criterios universales que han intentado dar respuesta a la problemática de encontrar la naturaleza de los reglamentos parlamentarios, algunos de los más recurrentes son: el que los equipara a los reglamentos administrativos; el que afirma que se trata de simples acuerdos o resoluciones de las cámaras; el que sostiene que son leyes en sentido material; el que refiere que deben considerarse como reglas interiores o estatutos internos; y, los que defienden su naturaleza de reglamentos delegados. Como se puede observar son variados los criterios que existen, pero no sólo varían formalmente, sino que en el fondo también se diferencian considerablemente. Por lo que con

---

<sup>107</sup> En cuanto a la referencia en particular que hace el autor de que no están sujetos al principio de legalidad, no se comparte, sin embargo como se mencionó se exponen las ideas de derecho comparado para después abordarlas con sus reservas desde nuestro sistema jurídico-político.

<sup>108</sup> *Ibidem*. pp. 301-302.

base en el desarrollo de esos criterios, trataremos de llegar a una conclusión concreta y objetiva de la naturaleza de los reglamentos parlamentarios.

Quizá el que suele darse con mayor frecuencia es el que los equipara con los reglamentos administrativos, pues independientemente del fondo, la simple denominación, provoca que se les equipare. Sin embargo, de ninguna manera puede ser así, pues los reglamentos administrativos se encuentran subordinados a la ley y la finalidad de los mismos es el desarrollo y ejecución de los preceptos legales. Tan es así que por definición los reglamentos administrativos se consideran normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan, teniendo como principio básico la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle, y en los que encuentre justificación y medida, por lo que no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos y mucho menos contradecirla. Tal como ha establecido recurrentemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en diversos criterios de jurisprudencia se ha manifestado en los términos precisados, como los de rubro siguiente: **“FACULTAD REGLAMENTARIA SUS LÍMITES.”**<sup>109</sup> y **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.”**<sup>110</sup>

Y por el contrario, los reglamentos parlamentarios son disposiciones emitidas por el Poder Legislativo en uso de sus atribuciones constitucionalmente conferidas para darse su propia reglamentación; además, son disposiciones que desarrollan directamente preceptos constitucionales, por lo que éstos no dependen jerárquicamente ni tienen sus límites en alguna ley ordinaria, sino que su campo de acción lo delimita la Constitución.

El anterior planteamiento, sin duda es consecuencia de los constantes intentos de querer encasillar al reglamento parlamentario en algún tipo de norma en específico, o en algunas que ya han sido acuñadas por otras disciplinas

---

<sup>109</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, correspondiente a la Novena Época, página 1515.

<sup>110</sup> Jurisprudencia P./J. 79/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, correspondiente a la Novena Época, página 1067.



jurídicas. Pero el reglamento parlamentario es un fenómeno tan singular que resulta inclasificable, pues son disposiciones normativas cuya elaboración está reservada a las cámaras que son *depositarias de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y tienen la necesidad de defenderse de las intromisiones del ejecutivo*.<sup>111</sup> Así, es que el ordenamiento parlamentario representa una manifestación autónoma de un poder político supremo, cuyas disposiciones tienen su específica naturaleza, no reducible fácilmente a las comunes categorías jurídicas utilizadas para la mayoría de los ordenamientos que integran el orden jurídico nacional.

Siguiendo con los criterios relativos a la naturaleza del reglamento parlamentario. El referente a la dificultad de catalogar jerárquicamente al reglamento parlamentario, respecto de su ubicación en el sistema de fuentes del derecho, es un tema que ha intentado ser abordado de distintas formas tratando de encontrarle un lugar específico. Sin embargo, el reglamento parlamentario debe quedar fuera de esta jerarquía, pues está sujeto directamente a la Constitución como una ley especial. Aunque si bien es cierto que en ocasiones se le ha considerado de rango inferior a la ley, también lo es, que ha ocurrido lo contrario, pues, de cierto modo es el reglamento parlamentario quien da origen a las mismas, y por ello podría argumentarse que es de rango superior. Sin duda ambas posturas encuentran algún fundamento lógico e inclusive podrían tener parte de la razón, pero lo cierto es que deben estar colocados en el mismo plano, y no diferenciarse por un criterio jerárquico, sino en razón de su competencia, es decir ubicarse en un plano horizontal, pues la única jerarquía que guardan los reglamentos parlamentarios es respecto de la Constitución.<sup>112</sup>

Ahora bien, en lo tocante a que si se equiparan a una ley en sentido formal, definitivamente no es así, pues en principio, su procedimiento de formación es totalmente distinto, no pueden ser sancionadas por el ejecutivo, no tiene un mecanismo de coacción, y, finalmente no se aplican en algún mecanismo externo de solución de controversias contenciosas como la mayoría de las leyes

---

<sup>111</sup> MARTÍNEZ ELIPE, León, *op. cit.*, nota 32, p. 298.

<sup>112</sup> GENTILE, Jorge, *op. cit.*, nota 85, p.20.

ordinarias. Razón por la cual, como se ha venido diciendo, los reglamentos parlamentarios no pueden encuadrarse en algún tipo de legislación ordinaria, y mucho menos pueden ubicarse jerárquicamente en algún lugar del orden jurídico nacional. Por lo que su carácter es de acto normativo, pero no legislativo en estricto sentido, y como ya se mencionó tampoco administrativo.

Tal como lo refiere Carlos de Alfonso Pinazo, quien aduce que es una norma jurídica equiparable en cuanto a su valor y fuerza normativa a la propia ley, por lo que concluye que, *el Reglamento Parlamentario se conforma en nuestro ordenamiento constitucional como un conjunto de normas jurídicas codificadas con fuerza de ley y llamadas a ordenar la actividad de las cámaras en virtud de una autorización constitucional presumiblemente basada en el criterio de preservación de la autonomía parlamentaria.*<sup>113</sup>

Asimismo, sirve lo manifestado por León Elipe, pues considera que aunque el reglamento no tenga la naturaleza de una ley formal, puede mantenerse la tesis de que es una *disposición normativa con fuerza de ley* en la esfera de su competencia, reservada constitucionalmente a la potestad autonormativa del Parlamento. Por lo que los reglamentos no son leyes en sentido formal, pero sí normas jurídicas que vinculan a los sujetos y órganos que entran en su ámbito de aplicación.<sup>114</sup> Sin embargo los reglamentos parlamentarios tienen una característica esencial, consistente en el hecho de que no cuentan con un mecanismo de coacción en caso de incumplimiento, pues los Parlamentos carecen de jurisdicción ordinaria, por lo que no hay autoridad externa a la cual recurrir para que en determinado caso imponga el cumplimiento del precepto. Por lo que la aplicación del mismo atiende a factores internos que se ven reflejados en sanciones como lo refiere Santaolalla, *más políticas que jurídicas.*<sup>115</sup> En definitiva, al no tratarse de una ley en sentido formal, se estima que son productos normativos del Poder Legislativo que contienen normas jurídicas sustantivas y

---

<sup>113</sup> DE ALFONSO PINAZO, Carlos, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, Navarra, Aranzadi, 1997, IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento.

<sup>114</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 304.

<sup>115</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p.45.

relevantes al exterior de las cámaras, cuyo origen se encuentra en la Constitución, a la que están, por lo tanto vinculadas y subordinadas.

Por otro lado, tradicionalmente se había destacado el carácter instrumental del ordenamiento parlamentario, al no encontrar en él mayor finalidad que la de normativizar los procedimientos por medio de los cuales se elaboran las leyes. Por lo que sólo se compondría de normas de naturaleza adjetiva o procedimental. Olvidando a los elementos sustantivos y los políticos, que como se ha venido exponiendo también son inherentes a los Parlamentos, y que a su vez pueden coexistir con elementos jurídico-adjetivos sin ningún problema. Pues en la actualidad los Parlamentos no pueden ser vistos ni como meros órganos encargados sólo de la producción legislativa, ni como organismos olvidados de la legalidad con que deben contar todos sus actos.

En ese orden de ideas, Pérez Serrano ya observaba que aunque las Constituciones suelen plasmar en su contenido el funcionamiento de la cámara, así como todo aquello que atañe a la iniciativa de ley, no siempre ocurre de esa forma, porque en ocasiones algunos aspectos que si bien están regulados en la norma constitucional, no abarcan todo lo necesario, por lo que quedan ciertas lagunas, y es ahí en donde el reglamento parlamentario realiza la función de desarrollar esos preceptos para la adecuada aplicación de los principios constitucionales.<sup>116</sup>

En ese contexto, una vez que se delimitó, el campo de acción y la naturaleza de los reglamentos, conviene abordar lo relativo a los tipos de normas que se han distinguido dentro de los reglamentos parlamentarios: por un lado, las que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del reglamento; por otro, las normas de interpretación de los principios constitucionales sobre organización y funcionamiento de las cámaras; y, por último, las denominadas *normas nuevas* que disciplinan instituciones jurídicas no previstas por la Constitución. Estas últimas son las que ha considerado son susceptibles de control jurisdiccional

---

<sup>116</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás, *op. cit.*, nota 42. p. 153.

constitucional.<sup>117</sup> Al respecto de esta última consideración, existe una crítica, pues se dice que esa división de las normas atiende a una problemática constitucional del pasado, pues en la actualidad los reglamentos cuentan con una naturaleza homogénea que debe ser afirmada, porque si se les va a considerar como verdadera fuente de derecho objetivo, no es admisible hacerlo en partes.

Tratando de encontrar una explicación a los argumentos que se dan en ese sentido, se piensa que la razón de fragmentar la naturaleza de los reglamentos, es con la finalidad de delimitar el posible control de constitucionalidad. Sin embargo, si así fuera, se confundirían dos planos muy distintos, el de la naturaleza de la norma y el de los límites al control de la constitucionalidad de la misma. Por lo que, si lo consideráramos así, existiría la posibilidad de que hubieran normas que por el sólo hecho de pertenecer a cierto tipo o tener una naturaleza determinada, no pudieran ser objeto de control constitucional, cuando de facto puedan ser contrarias a la Constitución, contrariando los principios del estado constitucional de derecho, en el que como se verá más adelante, todo ordenamiento jurídico tiene que quedar sujeto a los principios constitucionales, y por tanto a control de la constitucionalidad, en el entendido de que los reglamentos parlamentarios, son verdaderas disposiciones normativas integradas al orden jurídico.

Por ello, consideramos que tal diferencia entre las normas de los reglamentos, sin duda resulta práctica para su estudio y análisis teórico, o simplemente como se ha venido haciendo en este trabajo para lograr entender su naturaleza y alcances; sin embargo, se piensa que si la finalidad de diferenciar tales disposiciones es el determinar que cuáles pueden ser sujetas de control de la constitucionalidad y cuáles no, resulta sumamente complicado y restringido, pues tal objetivo queda rebasado por la profundidad del análisis y del los argumentos que tendrían que utilizarse para tal fin. Por tanto, creemos que no deben confundirse los objetivos de una y otra corriente.

Como se puede observar, los reglamentos parlamentarios son un instrumento de primer orden que en su aplicación práctica pueden orientar en gran medida el juego parlamentario. Así, respetando las normas constitucionales

---

<sup>117</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 322.

básicas, el desarrollo de la actividad parlamentaria puede tener un rumbo distinto según el contenido que se dé al respectivo reglamento. En ese sentido se venían conformando los pensamientos de la doctrina desde hace más de medio siglo, pues como lo refiere Pérez Serrano, el reglamento parlamentario: “...es una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos, que sintéticamente enunciados, pueden agruparse así: a) aun no siendo propiamente, por lo común, una ley formal, sirve para la tramitación y aprobación de éstas, por lo cual ocupa en la jerarquía real de las fuentes del derecho un lugar inferior a la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias; b) de su perfección o deficiencia depende en gran parte que el parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada regulación de tales materias en el Estatuto que rige la vida interna de las asambleas.”<sup>118</sup>

Por su parte Fernando Santaolalla sostiene que en la actualidad, los reglamentos parlamentarios constituyen un caso de normación autónoma, considerando al Parlamento como una institución cuasisoberana, a la que le competen el desarrollo de tareas de vital importancia para la vida del Estado, como la de dictar leyes, aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, así como dirigir políticamente al país, entre otras. Por ello es necesario garantizar su independencia frente a los otros poderes, y esto sólo puede lograrse mediante el reconocimiento de su propio ámbito de autonormación y de autogobierno.<sup>119</sup>

Es así, que por ejemplo, la doctrina española en la actualidad, siguiendo la línea de Pérez Serrano, considera que los reglamentos parlamentarios, son una prescripción autonómica, que da carácter sustantivo a los *interna-externa corporis acta*, con una justiciabilidad limitada. Por lo que los define como un complejo de normas jurídicas *condicionante de la virtualidad institucional del parlamento* o si se quiere de la *centralidad* del parlamento.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás, *op. cit.*, nota 42, pp.180-181.

<sup>119</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 40.

<sup>120</sup> ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *op. cit.*, nota 95, p. 284.

En conclusión, en la actualidad, los reglamentos parlamentarios constituyen una fuente normativa directa del Derecho Parlamentario, pues si bien no tienen el carácter de ley formal, materialmente sí lo son, pues constituyen verdaderos cuerpos normativos que de facto vinculan no sólo hacia el interior de los parlamentos, sino que trascienden hacia todas las esferas jurídicas y políticas.

Aunado a ello, el papel que desempeñan no sólo jurídicamente, sino también en el ámbito político, es particularmente importante, pues como se refirió, los temas que están regulados en ellos impactan directamente en la vida del Estado, tomando en cuenta que el Parlamento es el seno de la actividad política-representativa del país. Razón por la cual se considera que, partiendo de la premisa, de que la facultad de autonormación del Congreso debe estar debidamente regulada en la Constitución, los reglamentos parlamentarios deben ser desarrollo directo de la misma y por tanto estar sujetos de control de la constitucionalidad, como se analizará en posteriores temas.

Finalmente, conforme a lo expuesto, y encuadrando la situación de nuestro país, la normativa interna del Congreso, es de tipo continental, pues por medio de ordenamientos escritos, y de una sola ocasión, se forman *códigos parlamentarios* por medio de los cuales se regula la organización y funcionamiento del mismo, es decir, no es un conjunto de usos, prácticas y costumbres que se unifican, como sucede en los ordenamientos de tipo inglés, pues en nuestro sistema, estos conforman otro tipo de fuente de derecho (tipo sociológico), que de manera complementaria ayudan a dinamizar y flexibilizar el trabajo parlamentario.

En cuanto a su naturaleza, sin duda los ordenamientos parlamentarios en México coinciden en ser leyes en sentido material, pues como se ha venido refiriendo, son auténticos cuerpos normativos que en la realidad impactan jurídicamente de manera directa en situaciones de diversa índole, y que si bien como en la mayoría de los casos del derecho comparado, no tienen el mismo proceso de creación, ni tienen un mecanismo de coacción como la mayoría de las leyes formales, empero, en su impacto y trascendencia cotidiana, sí se equiparan a ellas. Por lo que hace a la imposición, como ya se dijo, la sanción va a ser más política que jurídica. O visto de otro modo, son disposiciones normativas *sui*

*generis*, a las que no se les puede negar juridicidad, y por lo tanto deben estar dentro del orden jurídico nacional, por supuesto, ajustándose siempre a la Constitución, pues por definición son normas que desarrollan a la misma.

Ahora bien, la situación actual de nuestro país en cuanto a la forma en que el Congreso ejerce su facultad de autoreglamentación, así como su problemática histórica y actual, atienden a diversos factores que más adelante se detallarán, sin embargo conviene adelantar que conforme a las ideas y conceptos expuestos en este capítulo, debemos considerar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente, encuadran perfectamente en la especie de los reglamentos parlamentarios, pues reúnen todas las características de ellos, tales como el hecho de que son emitidos ya sea por alguna de las cámaras o por el congreso mismo, sin intervención de algún agente externo al Poder Legislativo o en el caso de las cámaras, sin intervención de la otra; la circunstancia de que atienden a las funciones propias y exclusivas del Parlamento; así como el hecho de que su finalidad es preservar la autonomía del órgano legislativo. Entre otras que hacen de esos ordenamientos auténticos reglamentos parlamentarios.

## **2.1. NORMA DE PRODUCCIÓN.**

Siguiendo con el tema de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, ahora se hará referencia a las denominadas *normas sobre la producción jurídica*, que también han sido llamadas *normas de competencia* o *normas que confieren poderes*, y suelen definirse como aquellas que regulan la creación, y consecuentemente, la modificación y extinción de otras normas.<sup>121</sup>

Para desarrollar este tema se seguirán algunas de las consideraciones que hace Ricardo Guastini al respecto. Así, se tiene que las normas sobre la producción jurídica, en general, son normas constitutivas que disciplinan la

---

<sup>121</sup> EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, "LA PRODUCCIÓN JURÍDICA Y SU CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, fuente del derecho disposición y norma", San Sebastián, Universidad del País Vasco, 1998, p. 87.

creación de leyes, que constituyen un medio necesario para introducir algún tipo de legislación al orden jurídico. Con un sentido metafórico el autor realiza un razonamiento que nos ayuda dimensionar la naturaleza de estas normas, “*se puede convenir, sin demasiada argumentación, que ‘legislar’ es una cosa distinta que el mero ‘formular normas’. Formular una norma es un acto ‘bruto’, legislar – introducir las normas formuladas en el ordenamiento jurídico- es un acto ‘institucional’, o más bien una consecuencia de actos institucionales, gobernados por normas (jurídicas) constitutivas. No existiría ninguna ‘legislación’ si las normas formuladas (por ejemplo en un diseño o proyecto de ley) no fueran después ‘emanadas’ de conformidad con algunas normas secundarias o de segundo grado*”. Así, las normas sobre la producción jurídica confieren al acto “bruto” de prescribir, la etiqueta institucional de legislar.<sup>122</sup>

Antes de seguir con el tema en específico de las *normas sobre la producción jurídica*, conviene hacer una precisión, consistente en que este tipo normas, pueden ser de nivel constitucional o legal. Es el caso de nuestro país, pues las normas que se refieren a este tipo, están contenidas tanto en la Constitución, como en los reglamentos que cada cámara ha emitido, y en la Ley Orgánica del Congreso.

Y dentro de ellas, se tienen cinco clases de *normas sobre la producción jurídica*.

- Normas que confieren poderes. Son las que otorgan a determinado ente un poder normativo, pero precisamente, el poder de crear un cierto tipo de fuente del derecho, excluyendo a cualquier otro sujeto de esa potestad. Estas normas son consideradas como condicionantes de la existencia jurídica de la producción normativa que pueda hacer el Parlamento.
- Normas procedimentales. Esto es, normas que regulan los procedimientos para crear la fuente de derecho en cuestión. Por lo que,

---

<sup>122</sup> GUASTINI, Ricardo, “*Estudios de Teoría Constitucional*”, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001, p. 79-91.



las anteriores, son concebidas como *permisos* concedidos al Poder Legislativo y, éstas, como *mandamientos* dirigidos al mismo.

- Normas que circunscriben el ámbito del poder conferido, determinando qué materias son las que tiene derecho de regular el poder legislativo. De lo que se sigue que si una ley contraría este tipo de normas, podrá existir, pero caerá en invalidez.
- Normas que reservan una materia determinada a una cierta fuente, de modo que el legislador, no puede mediante una diversidad de normas o tipos de normas, regular un aspecto en específico que está restringido para ser tratado por una sola.
- Normas relativas al contenido mismo de la *normación futura*. En particular, normas que ordenan o prohíben al legislador, emanar leyes provistas de un cierto contenido. Este tipo de normas, presuponen la existencia de un poder otorgado, por lo que sólo actuarán como límites al mismo.<sup>123</sup>

Para concluir con esta idea del autor, basta hacer una precisión, pues él mismo refiere que las normas en comento, pueden llegar a ser *complejas*, es decir, contener en un solo precepto una variedad de clases de normas de producción, sin necesidad de estar claramente diferenciadas. Se aclara esto, porque sin duda al leer casi cualquier ordenamiento de esta naturaleza es plausible que no se encuentren estrictamente diferenciadas las clases mencionadas, por eso se debe atender a su naturaleza compleja. Por ello, el autor sostiene que las clases de *normas sobre la producción jurídica*, no son excluyentes entre sí, ni opuestas radicalmente, sino que por el contrario son incluyentes y complementarias.

Ahora bien, como se puede inferir de la anterior clasificación, resalta nuevamente el tema de la autonomía parlamentaria ejercida a través de la facultad de autonormación, pues como se puede observar, si bien es cierto que todos esos tipos de normas al parecer confieren poderes o facultades al legislador, también lo

---

<sup>123</sup> *Idem.*

es que lo limitan en ciertos aspectos, por supuesto, sin que esos límites anulen o restrinjan considerablemente su autonomía orgánico-funcional. Lo que se quiere decir, es que la forma de ejercer esta autonomía, evidentemente ya no es como en sus inicios, cuando se ejercía de manera desmedida, sino ahora tiene que ser respetando los principios constitucionales, dentro de los cuales se tendrá que desenvolver. Pues como se ha venido diciendo, el ejercer y salvaguardar esa autonomía, no es sinónimo de actuar contrariando la Constitución, y mucho menos impunemente.

Y el mismo autor lo refiere así cuando toca el tema de la *constitución como límite a la legislación*, al sostener que la Constitución puede imponer límites a la legislación de dos tipos, formales o procedimentales y, materiales o sustanciales. En cuanto a los primeros, consiste en que por medio de normas que regulan el procedimiento de formación de una ley, restringe a legislador al obligarlo a actuar bajo esos términos; y por lo que hace a los segundos, lo hace vinculando ciertos contenidos de las *leyes futuras*. Es decir, que mediante principios legales impone límites a la legislación. Sin embargo, admite que en ocasiones la Constitución misma, es quien ejerce esos límites de modo indirecto, por lo que hace una remisión a normas no constitucionales y, al mismo tiempo, obligando al legislador a respetarlas. Es el caso de los reglamentos parlamentarios, quienes también obligan al legislador a actuar conforme a ciertos principios constitucionales desarrollados en ellos, o a ciertas reglas que conforme a la Constitución imponen cargas o inclusive derechos a los parlamentarios.<sup>124</sup>

Sin duda con el tema expuesto, se confirma de nueva cuenta, la trascendencia que tienen este tipo de normas en todo el entorno jurídico, pues son disposiciones que van a regular a quienes se encargan de dotarnos de las leyes ordinarias, aunado a que conforme a aquellas, se van a crear éstas. Tan es así, que como más adelante se profundizará, el hecho de que determinada ley no se ajuste a lo estipulado en los reglamentos parlamentarios, podrá ocasionar que sea declarada inválida e inclusive que sea catalogada como inexistente.

---

<sup>124</sup> *Ibidem*. pp. 89-90.

Pero no sólo eso, sino que como lo menciona Ezquiaga Ganuzas, en atención a las distintas clases de normas sobre la producción jurídica (coincidiendo con Guastini), el hecho de que determinado órgano tenga encomendada la creación de determinadas fuentes del derecho bajo circunstancias especialmente detalladas, supone la existencia de otro tipo de normas sobre la producción jurídica, precisamente las que confieren poderes. Con lo anterior, lo que se quiere decir es que para que una fuente del derecho que emanó de ese órgano sea válida o inclusive existente, se requiere no sólo que se haya emitido bajo las condiciones de esa norma de producción atinentes a como se debía crear, sino que también la llamada *autoridad normativa*, tiene que contar con una autorización (competencia), otorgada por otra ley de ese mismo tipo.<sup>125</sup>

En conclusión, puede decirse que en específico los reglamentos parlamentarios del Congreso Mexicano, son sólo un tipo de norma sobre la producción jurídica, debido a que por ejemplo, diversos preceptos constitucionales también contienen normas de ese tipo; del mismo modo la Ley Orgánica del Congreso trata sobre esos temas. Por ello, puede adelantarse que para que una disposición normativa sea válida, debe cumplir con todas las normas sobre la producción jurídica que le sean aplicables.

### **3. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.**

La idea de una norma superior, no susceptible de ser contradicha por otra, ha existido desde la antigüedad. Así, por ejemplo, en Grecia se distinguía entre *leyes constitucionales modificables mediante proceso especial* y, *decretos y leyes secundarias*, porque los jueces no debían resolver según las segundas, si éstas contrariaban a las primeras. Del mismo modo en Roma, Cicerón sostenía que la *nata lex* derivaba de la naturaleza de las cosas y no debía ser contrariada por la *scripta lex*. Mismas circunstancias ocurrieron en la Edad Media, donde se decía que el derecho natural era superior al positivo. En los siglos XVII y XVIII, los juristas de la escuela del derecho natural distinguieron entre leyes fundamentales

---

<sup>125</sup> EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 121, pp. 97-98.

y ordinarias, por ejemplo en Francia se generó la doctrina relativa a la impotencia del Rey para violar las leyes constitucionales del reino.<sup>126</sup>

De ese modo se puede apreciar, que desde los orígenes del derecho propiamente dicho, la tendencia ha sido reconocer la superioridad de un ordenamiento jurídico, del cual emanen los demás que regirán a determinada comunidad, y al cual tienen que ajustarse todos los actos y normas existentes en esa sociedad. La razón es meramente natural e inherente al ser humano, pues el tener una referencia clara del modelo que se quiere seguir, genera certidumbre de que todo se tendrá que realizar conforme a él, por supuesto, tomando en cuenta que la Constitución es la representación de la soberanía del pueblo.

En época reciente (1803, caso *Marbury vs. Madison*), se sentó un precedente, con el que la mayoría de la doctrina, coincide en que fue un hecho que marcó y delimitó la concepción de este concepto, pues se estableció claramente de manera general: Que la Constitución es la ley superior del orden jurídico; que todo acto legislativo contrario a ella es inexistente; que los tribunales deben negarse a aplicar la ley que pugne con la norma fundamental; que si el tribunal aplica una norma contraria a la Constitución, se quiebra el fundamento de las constituciones escritas.<sup>127</sup>

En nuestro país, la influencia de estas ideas es incuestionable, pues todas las Constituciones que han estado vigentes, han acogido, con mayor o menor claridad, el principio de supremacía constitucional. Pues ha sido previsto en la Constitución de Apatzingán (1814); en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano (1822); en el artículo 27 del Acta Constitutiva y de Reformas (1824); en la Constitución Federal de 1824; y, en la de 1857. Para que finalmente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, el principio se incluyera en el artículo 133, que a la fecha reza:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha*

---

<sup>126</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*La Supremacía Constitucional*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, p. 29.

<sup>127</sup> *Idem.*

*Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*<sup>128</sup>

En principio, con base en la doctrina y en la jurisprudencia escrita, se ha dicho que la supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado. Al respecto, para comenzar a analizar este principio, vale la pena citar la tesis de jurisprudencia que sustentó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**<sup>129</sup>

Sin embargo, la supremacía constitucional no responde exclusivamente al argumento de que de la Constitución derive el resto de la normatividad jurídica. La importancia de este principio va más allá, porque expresa la soberanía de una nación, organiza a los poderes del Estado y restringe la actividad de las autoridades, con tal de que las libertades públicas no sean arbitrariamente restringidas por los depositarios del poder público. Lo que conlleva a la existencia de la seguridad jurídica.<sup>130</sup>

En ese orden de ideas, la propia Suprema Corte, ha estimado que la teoría de la supremacía constitucional se integra por los siguientes factores:

- Se exige la declaración expresa de ella en un precepto de la Constitución.
- La ley fundamental de un Estado debe ser expedida por el Poder Constituyente del pueblo.
- Su revisión y reforma debe realizarla un órgano especial, con la observancia de un procedimiento peculiar, diverso al previsto para las leyes ordinarias.

---

<sup>128</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* nota 8, p. 214-230.

<sup>129</sup> Tesis 1a./J. 80/2004, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Octubre de 2004, Tomo XX, Pág. 264.

<sup>130</sup> Tesis P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18

- Su respeto o reparación, en caso de infracción a sus normas, debe realizarse mediante medios especiales.<sup>131</sup>

De ese modo, se tienen las siguientes implicaciones prácticas.

En primer lugar, al ser la Constitución, Ley Suprema de la Nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal. Igualmente, los Estados deben sujetarse a los mandamientos de la Constitución, considerada constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. Asimismo, toda institución o dependencia, así como todo individuo, deben someterse a las disposiciones constitucionales, respetando sus garantías y postulados. Además, todas las normas secundarias, en cuanto no estén en franca contradicción con la Constitución, deben interpretarse de manera tal que no se le opongan. Por último, en virtud de su jerarquía, la Constitución, únicamente puede modificarse o adicionarse con base en los lineamientos que para tal efecto se indican en ella, y por conducto de un órgano especialmente calificado.<sup>132</sup>

Para garantizar lo anterior, se tiene que establecer un sistema de control de la constitucionalidad, para evitar que las autoridades actúen fuera de los principios y lineamientos previstos en la Constitución. Por lo que todos los actos de autoridad deben estar sujetos a control para que nada impida la protección de la normatividad nacional. Lo anterior con base en el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR”**.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, *op. cit.*, nota 17, p. 38.

<sup>132</sup> DE SILVA NAVA, Carlos, *“Curso de Derecho Constitucional”*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, 2010, Serie: Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX, pp. 101-117.

<sup>133</sup> Tesis P./J. 155/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Diciembre de 2000, Tomo XII, Pág. 843.

En definitiva, el principio de supremacía constitucional, es una condición de primer nivel para que se puedan dar las condiciones adecuadas para la consolidación de un verdadero estado constitucional de derecho, pues para que un Estado pueda desarrollar sus fines adecuadamente tiene que estar adecuadamente protegida su Constitución, vista como el ordenamiento fundamental en el que están vertidas las decisiones políticas fundamentales, mediante reglas claras que permitan que la misma, sea tomada como verdadera referencia y modelo conforme al cual se va a regir la vida del Estado mismo, pues se insiste, en ella está plasmada la esencia de la nación.

Por último, debe decirse que, como se detallará más adelante, las Constituciones de la segunda posguerra, primero Alemania, luego Italia y España, han optado por adoptar un modelo en el que si bien se sigue manteniendo el concepto de supremacía constitucional, la forma en que se concibe ha cambiado. Esto es, ya no puede pensarse en la Constitución como centro del que todo derivaba a través de la soberanía del Estado, sino como centro sobre el que todo debe converger, es decir, como un modelo a alcanzar, no del cual debe partir.<sup>134</sup> De lo que se desprende que el concepto de supremacía constitucional no solo se reafirma, sino que se amplía, para que sean con base en los principios estipulados en ella conforme a los cuales cualquier autoridad ajuste su actuar. De esa manera la Constitución ya no es sólo un límite al poder público, sino un modo de actuar.

Así, debe ser la Constitución el origen y eje rector, de las demás normas que integren el orden jurídico nacional; asimismo debe ser en ella misma en donde se encuentre establecido su propio sistema de defensa; también, debe de estipularse en la misma, su propio y especial método de modificación y/o adición. Con la finalidad de que exista certidumbre en los gobernados, pues de esa forma, las autoridades tendrán bien delimitado su campo de acción, no sólo de forma adjetiva, sino sustantiva.

#### **4. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.**

---

<sup>134</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, “*El Derecho Dúctil, ley, derecho y justicia*”, *op. cit.* nota 45, p. 24.

Como se ha venido mencionando, como complemento necesario para lograr exitosamente el principio de supremacía constitucional, es necesario que se defina un sistema de control de la constitucionalidad.

En nuestro país hasta finales del año 2011 se había optado por un control de corte concentrado, pues según la jurisprudencia, únicamente el Poder Judicial de la Federación podía hacer declaraciones de inconstitucionalidad e inaplicar normas que se consideraran contrarias a la Constitución<sup>135</sup>, con base en los medios de control de la constitucionalidad que para ello están previstos en la Constitución, con excepción de la materia electoral, en la que constitucionalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo determinadas circunstancias sí está autorizado para inaplicar leyes de esa materia que sean contrarias a la Constitución.

Sin embargo, mediante la resolución publicada el cuatro de octubre de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, sobre el caso Rosendo Radilla, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó precedente en cuanto al modelo de control de la constitucionalidad en México, pues se abandonó el criterio en el que se sostenía que sólo el Poder Judicial de la Federación era el encargado de hacer declaraciones de inconstitucionalidad e inaplicar normas; y se planteó uno nuevo en el que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. En ese sentido, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que

---

<sup>135</sup> “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Novena Época, Agosto de 1999, Tesis P./J. 74/99, p. 5.



consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>136</sup>

Ahora bien, aún cuando como se verá más adelante, este aspecto no incide de manera directa en el tema aquí tratado, sirve para contextualizar el actual sistema constitucional mexicano y las tendencias que ha venido tomando en el últimos años, en el sentido de ampliar no sólo la protección de los derechos humanos, sino el acceso a esos medios de tutela.

#### **4.1. JUICIO DE AMPARO.**

En general, es el medio de protección constitucional con características propias que, a instancia de parte agraviada, se hace valer contra los actos cometidos por autoridades de cualquier ámbito gubernamental que se hayan traducido en la violación de las garantías constitucionales y/o derechos humanos reconocidos por la Constitución, a fin de que una sentencia restituya al afectado en el pleno goce de la garantía o derecho que se le conculcó. En ese sentido se manifiesta Alejandro Martínez Rocha, quien define al juicio de amparo como: “...*un juicio de orden constitucional, que el gobernado ejerce por vía de acción ante cualquier órgano jurisdiccional federal, contra todo acto de autoridad que le cause agravio a su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto que se resarza su garantía violada, es decir, invalidar dicho acto despojándolo de su eficacia, por su inconstitucionalidad o ilegalidad que en el caso concreto lo origina y resolver las controversias en cuanto a la invasión de la soberanía de la Federación de los Estado o viceversa.*”<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Novena Época, Diciembre de 2011, Tesis Aislada P. LXVII/2011(9a.), p. 535.

<sup>137</sup> MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, “*La Sentencia de Amparo y su Cumplimiento*”, México, Flores Editor y Distribuidor, 2007, p. 7.

Este juicio se ha regido desde sus inicios por algunos principios generales, sin embargo el seis de junio de dos mil once, se publicó la reforma constitucional que modificó algunos de ellos,<sup>138</sup> por lo que quedaron de la siguiente manera:

- Principio de iniciativa o la instancia de parte: el amparo sólo puede ser promovido por la parte agraviada por un acto de autoridad que, en su concepto, ha conculcado sus garantías.
- Principio de existencia de agravio personal y directo: el agravio es la provocación de un daño o perjuicio a una persona en relación con las garantías constitucionales que ha ella se atribuyen.

Este principio, que se encuentra estrechamente relacionado con el anterior, se vio ampliado con la reforma, pues anteriormente para acceder a la protección constitucional mediante el juicio de amparo, se requería que el promovente contara con un interés jurídico que acreditara el agravio personal y directo; pero ahora, se abrió la posibilidad de que contando con interés legítimo se pueda acudir al juicio de amparo, es decir, la afectación ya no tiene que ser directa, sino que indirectamente se puede acreditar. Si bien la doctrina y la jurisprudencia tendrán que profundizar sobre estos temas, se puede decir de manera general, pues no es el objeto de estudio del presente trabajo y por mucho su estudio lo rebasaría, que la finalidad de esta nueva figura, es que los derechos colectivos también sean tutelados, y por tanto ampliar el espectro de protección.

- Principio de definitividad: quiere decir que el juicio de amparo no puede promoverse si antes no se han agotado los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establezcan, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto.
- Principio de tramitación jurisdiccional: el amparo es una institución que se tramita ante órgano jurisdiccional y adopta la forma de un juicio.

---

<sup>138</sup> D.O.F. 06/06/2011, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

- Principio de estricto derecho y suplencia de queja: el juzgador de amparo debe limitar su función jurisdiccional a resolver sobre los actos reclamados y conceptos de violación expresados en la demanda, sin hacer consideraciones sobre constitucionalidad o legalidad que no haya hecho valer el quejoso. El principio de estricto derecho admite como excepción la suplencia de la queja, que consiste en corregir los errores en las demandas de amparo en las materias agraria, penal y laboral, sobre todo. Aunque debe precisarse, que como lo refiere Alejandro Martínez Rocha, la suplencia debe operar sólo sobre los conceptos de violación o agravios<sup>139</sup>
- Principio de relatividad: la resolución sólo beneficia o perjudica a quien promovió el juicio de amparo, no al resto de los gobernados; es decir, la sentencia de amparo no tiene efectos *erga omnes*. Sin embargo, este principio también se vio modificado, pues ahora se abrió la posibilidad de que bajo determinadas circunstancias, las sentencias dictadas en los juicios de amparo puedan tener efectos generales, con excepción de la materia tributaria.<sup>140</sup>

El juicio de amparo puede ser indirecto o directo.

El primero se promueve ante los Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito y procede esencialmente: a) contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos de leyes locales, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor, o con motivo de su primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso; b) contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, o que al provenir de ellos hayan sido ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste; c) contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible

---

<sup>139</sup> MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *op. cit.*, nota 137, pp. 47-48.

<sup>140</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*La Defensa de la Constitución*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, pp. 74-75.

reparación; contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él; y, d) contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio de la acción penal.

El segundo, se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales civiles, administrativos o del trabajo, respecto de los que no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.<sup>141</sup>

#### **4.2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ciertos sujetos legitimados, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional por una parte, y la Constitución, por la otra exigiéndose en el juicio respectivo la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para así hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>142</sup>

Este recurso se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la única instancia para resolverlo, actuando en Pleno. Los sujetos autorizados para interponer el recurso son el 33% de los miembros del órgano que expide la ley o tratado internacional que se impugna; el Procurador General de la República en contra de cualquier ley, con excepción de las electorales o de cualquier tratado; las dirigencias de los Partidos Políticos nacionales en contra de leyes electorales

---

<sup>141</sup> Lo dicho en cuanto a los dos tipos de juicio de amparo, conforme a la Ley de Amparo vigente hasta antes de la publicación de la reforma constitucional en esta materia, pues cabe resaltar que se encuentra en etapa de proyecto, la "Nueva Ley de Amparo", que será acorde a las nuevas reformas. Sin embargo, creemos que en cuanto a aspectos generales de tramitación no varía tanto, por lo que para efectos del presente trabajo no genera mayor conflicto.

<sup>142</sup> V. CASTRO, Juventino, "*El artículo 105 constitucional*", Porrúa, México, 2004, p. 123.

federales y locales; y, las dirigencias de los Partidos Políticos Locales en contra de leyes electorales de aplicación en la entidad federativa correspondiente.<sup>143</sup>

Ahora bien, la decisión que se cuestiona puede ser una ley o un tratado internacional cuyo contenido podrá atender a cualquier materia, siempre que puedan ser contrarios a la Constitución. Asimismo, la tramitación del recurso tiene que hacerse dentro de los treinta días naturales posteriores a la publicación del acto. La sentencia que dicte la Suprema Corte no admite recurso en su contra. Por último, para anular los efectos de la ley o del tratado que se impugne se requiere de ocho votos de los once Ministros que integran ese órgano, ello porque los efectos de esa sentencia tienen que ser generales, de manera que si no se obtiene esa votación, la norma general no se anula y se puede seguir aplicando.<sup>144</sup>

Al margen de lo mencionado, resulta importante destacar una situación. Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se ha dicho que las acciones de inconstitucionalidad proceden contra “normas generales”, entendidas como las leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como contra los tratados internacionales, sin comprender otro tipo de normas. Inclusive, alguna jurisprudencia refiere que se limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal.<sup>145</sup>

En ese orden de ideas, tomando en cuenta el tema que estrictamente nos atañe, los reglamentos parlamentarios, surge una pregunta, ¿este tipo de ordenamientos encuadran en lo que la doctrina y la jurisprudencia han llamado *normas generales*?

Sin que por el momento se abunde en el tema, dado que será motivo de posteriores apartados, conviene adelantar, que consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, evidentemente actuando en Pleno, ha sentado jurisprudencia de la que se desprende que los reglamentos parlamentarios,

---

<sup>143</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*Qué son las acciones de inconstitucionalidad*”, México, SCJN, 2007, pp. 25-27.

<sup>144</sup> SUÁREZ CAMACHO, Humberto, “*El Sistema de Control Constitucional en México*”, Porrúa, México, 2007, pp.347-350.

<sup>145</sup> Tesis P. V/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Abril de 2009, Tomo XXIX, Pág. 1106.

conforme a lo que se ha expuesto, sí pueden ser considerados *normas generales*, y por lo tanto ser objeto de control de la constitucionalidad, por lo menos por medio de este recurso. Lo anterior, conforme a las tesis de jurisprudencia de rubro: *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES'; SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*<sup>146</sup> y *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.*<sup>147</sup>

#### **4.3. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

Este medio de control de la constitucionalidad está vigente en nuestro sistema jurídico desde el 5 de febrero de 1917, sin embargo dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía los medios para hacerlo de manera eficaz, mucho tiempo el Senado de la República fue el encargado de resolver las controversias que se podían dar en los supuestos que describía la Constitución. Fue hasta las reformas constitucionales de 1994, que se creó la ley reglamentaria para esa materia, cuando la Suprema Corte fue declarada competente para resolver este tipo de asuntos.<sup>148</sup>

La estructura de este medio de control de la constitucionalidad es la siguiente:

- Se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia única para resolverlo, actuando en Pleno.

---

<sup>146</sup> Tesis: P.V/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, correspondiente a la Novena Época, página 1106.

<sup>147</sup> Tesis: P./J. 5/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, correspondiente a la Novena Época, página 288.

<sup>148</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, "Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", México, SCJN, 2009, pp. 17-22.

- Los sujetos autorizados para interponer el recurso, son los que están señalados en los diversos incisos de la fracción II, del artículo 105 constitucional.
- La decisión que se cuestiona puede ser un acto concreto o una norma general.
- El contenido de la decisión cuya constitucionalidad se verifica puede ser cualquiera, menos en materia electoral.
- El recurso debe interponerse dentro de los treinta días posteriores a la publicación del acto.
- El recurso es admitido sólo si se han empleado previamente todos los medios de defensa previstos en la ley.
- Para anular los efectos de la resolución que se impugna se requiere la mayoría de votos de los Ministros.
- Para que la sentencia tenga efectos *erga omnes*, anulando la norma general de manera definitiva, se requiere de ocho votos.
- Si sólo se emiten seis o siete votos, la sentencia tiene alcances particulares, trátase de un acto concreto o de una norma general.
- La sentencia que resuelva no admite recurso en contra.<sup>149</sup>

Como se desprende de la estructura básica del recurso, el mismo no podría ser el medio idóneo para sujetar a control de constitucionalidad a los reglamentos parlamentarios, pues este medio atiende a situaciones generadas por invasión de competencias entre los distintos órganos del Estado, en el entendido de que al ser los reglamentos parlamentarios disposiciones que tienen la finalidad de preservar la autonomía orgánico-funcional de alguna de las cámaras o del Congreso en su conjunto, sería muy complicado pensar en que se presentara una invasión de competencias, precisamente en función de esa naturaleza.

---

<sup>149</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “¿Qué son las Controversias Constitucionales?”, México, SCJN, 2007, pp. 27-46.

#### 4.4. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.

En materia electoral existen dos posibilidades de ejercer el control de la constitucionalidad, una es mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y, la otra que es mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

Sin embargo, dada la naturaleza del tema de la presente tesis, no vale la pena si quiera analizarlos de manera general, pues su finalidad y naturaleza son completamente distintas a las que nos atañen, debido a que por un lado el juicio de revisión constitucional, procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias surgidas durante ellos.<sup>150</sup> De lo que se advierte que su campo de acción es el relativo a la celebración de las elecciones locales, cuestión que sin lugar a dudas nada tiene que ver con nuestro tema.

Y por el otro, está el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, que es un instrumento procesal, paralelo al juicio de amparo, que pueden promover los ciudadanos para impugnar actos de autoridad violatorios de sus derechos políticos. El amparo no procede aquí porque los derechos político electorales nos son garantías individuales, sino prerrogativas de quienes, según los artículos 34 y 35 de la Constitución Federal, son ciudadanos mexicanos.<sup>151</sup> De lo que se desprende que su ámbito de protección si bien es similar, su destinatario y la naturaleza de los actos son totalmente distintos. Aunado a que la norma jurídica que podría ser impugnada tendría que ser en materia electoral, y los reglamentos parlamentarios nada tienen que ver con la misma.

---

<sup>150</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *“La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad”*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009, pp. 149-150.

<sup>151</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, *“La Defensa de la Constitución”*, *op. cit.*, nota 140 p. 54.



## 5. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

En nuestro país las garantías de los gobernados, entendidas como medios de protección de los derechos fundamentales, se han agrupado en géneros, según su finalidad, uno de ellos es la garantía de seguridad jurídica, que en general se puede decir que implica la certeza en el derecho, esto es, la obligación de las autoridades a ajustar su conducta a la norma jurídica previamente a emitir un acto lesivo para el gobernado. Son garantías formales, que implican obligaciones de hacer para todas las autoridades, inclusive las legislativas. Una de las especies, de la garantía de seguridad jurídica, es la de legalidad que históricamente ha sido concebida como un principio que proclamaba la soberanía de la ley, como expresión de la voluntad general frente a la arbitrariedad del poder real. Legalidad a la que deben quedar sometidos por igual todos los ciudadanos y, lo que es más esencial, también el propio poder político.<sup>152</sup>

Este principio, sin duda tuvo su origen en la época de la *ilustración*, etapa en la que lo primero que se exigía era que el hombre no dependiera del hombre, sino solamente de la ley impersonal, en oposición al sentido cambiante y aleatorio que tiene la voluntad particular. Por lo que por una parte, se tenía lo arbitrario, lo caprichoso y los saltos de humor del despotismo; y de la otra, a la ley aparentemente estable y equitativa. Aunado que ante la ley no tendría que existir ninguna excepción ni privilegio, todos debían ser iguales.<sup>153</sup>

Sin embargo, tal y como sucedió con el principio de supremacía constitucional, con la llegada de las Constituciones de la segunda postguerra, este principio de vio ampliado, pues en el Estado liberal de derecho la supremacía de la ley privaba sobre la administración, la jurisdicción y los ciudadanos, es decir, era una Estado Legislativo, que se reafirmaba a través del principio de legalidad, esta corriente se mantuvo en esa época debido a que se contaba con una sociedad aparentemente homogénea, en la que por tanto el Poder Legislativo tenía una posición preponderante al ser, evidentemente, el productor de las leyes. Sin

---

<sup>152</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 201.

<sup>153</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, *op. cit.* nota 45, pp. 24-27.

embargo, con el mencionado acontecimiento, las sociedades se comenzaron a tornar plurales, por lo que ese rigor legislativo comenzó a causar conflictos, y es por ello que se planteó la situación de que debía ser la Constitución en donde se vaciaran los principios fundamentales del Estado y de los gobernados, para que conforme a ellos se comenzaran a regir todos los ámbitos, tanto jurídicos como políticos. Con la precisión de que al ser la Constitución la norma fundamente del Estado en su conjunto, todas las autoridades quedaban sujetas a este nuevo modelo. Que con el afán de no entrar en temas que rebasan al aquí tratado, diremos que se trata del mismo principio de legalidad pero renovado y ampliado, y no de un nuevo sistema.

Con ello lo que se pretende es que el principio de legalidad, desde la óptica descrita en el párrafo anterior, ya no actúe sólo como un límite al poder público, sino como un modelo conforme al cual cualquier tipo de relación se adapte y permita que todas las fuerzas heterogéneas de la sociedad y de la política se desenvuelvan de tal manera que se logren los fines comunes. Esto es, no se pretende que dicho principio se haga laxo, sino que siga limitando y a su vez, oriente, a todos los órganos del poder para que conforme a esos principios constitucionales, se dé un verdadero desarrollo integral del Estado.

Ahora bien, una vez analizado de manera general el contexto histórico de dicho principio y las tendencias actuales, resulta práctico para iniciar el estudio de este tema mencionar algunas de las principales características generales que nos ayudan a definir esta garantía, contenidas en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la doctrina, que son:

- Obligar a las autoridades a emitir sus actos conforme a la ley.
- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.
- Evitar la arbitrariedad y el despotismo de los servidores públicos.
- Como regla general no admite excepciones.
- Evitar el abuso de la autoridad.
- La autoridad no tiene más facultades que las expresamente permitidas por la ley.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, "*Garantías Individuales*", México, Oxford, 2009, pp. 235-241.

En nuestro país, la garantía de seguridad jurídica está consagrada en el artículo 16 constitucional, y es en su primer párrafo donde de manera general se encuentra contenido el principio de legalidad:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.*

Los sujetos involucrados en esta garantía van a ser: El titular de la misma, que es todo gobernado, incluyendo a las personas morales (sujeto activo); y, por otro lado cualquier autoridad aplicadora de la ley, inclusive la legislativa (sujeto pasivo). Por éstas y otras razones que se verán más adelante, es que sin duda el principio de legalidad cumple con una función meramente garantista.

Ahora bien, la razón por la que la autoridad legislativa es también sujeto de esta garantía, es porque como lo refiere Guastini, el hecho de que en términos generales se diga que los actos que dicta la autoridad deben ser conforme a la ley, bajo pena de invalidez, no quiere decir que sólo respecto de la ley formalmente dicha se va a regir este principio. Pues podría pensarse que al ser el órgano legislativo el encargado de emitir estas normas, sería ilógico que quedara sujeto a ellas mismas, y esa es la razón de que tradicionalmente se haya dicho que sólo estaban sujetos a este principio el Poder Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, el principio de legalidad se extiende al Legislativo, que a pesar de no estar sujeto a la ley formal, sí lo está, como ya se mencionó, a normas de derecho de rango constitucional, e inclusive a preceptos constitucionales propiamente dichos.<sup>155</sup> Por lo que entendido así el principio de legalidad, se dice que todas las autoridades pertenecientes a cualquiera de los tres poderes, quedan sujetas constitucional y legalmente al principio de legalidad.

En abundamiento, conforme a lo antes dicho, el argumento que rigió durante mucho tiempo, consistente en que el principio de legalidad sólo le aplicaba al Poder Ejecutivo, en la actualidad está totalmente desacreditado, pues está superado por la teoría que afirma que los derechos de los ciudadanos tienen su origen no en la ley, sino en la Constitución, de modo que así se genera la

---

<sup>155</sup> GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, nota 122, pp. 112-113.

necesidad de protegerlos también frente a la actuación del legislador. Por ello arriba a la siguiente conclusión: *Podemos también decirlo de esta forma: allí donde el principio de legalidad valga en relación a los Poderes Ejecutivo y Judicial, estaremos frente a un Estado de derecho (sin ulteriores especificaciones); allí donde el principio de legalidad se extienda también al Poder Legislativo, estamos frente a un estado constitucional de derecho.*<sup>156</sup>

Por otro lado, siguiendo con el desarrollo del contenido del artículo 16 constitucional, las acciones que genere la autoridad, van a constituir actos de molestia, entendidos como cualquier afectación o perturbación que resiente el gobernado por un acto de autoridad.

Pero para comprender de una mejor manera qué implica un acto de molestia conviene contrastarlo con los actos de privación, pues ambos pueden ser emitidos por cualquier autoridad. Así, los primeros son regulados por la garantía de legalidad que tutela la protección en contra de la mera perturbación o afectación de manera muy amplia; y por el contrario los segundos, son tutelados por las garantías contenidas en el artículo 14 constitucional, en contra de actos definitivos, entendidos como la sustracción definitiva de un bien o derecho de la esfera jurídica del gobernado. De ese modo es que se puede decir que el género son los actos de molestia y la especie son los actos de privación, por lo que se infiere que todo acto de privación es acto de molestia, pero no todo acto de molestia es acto de privación. Lo anterior, con base en el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION”**.<sup>157</sup> En ese sentido, tenemos que los actos de molestia son los emitidos por cualquier autoridad ya sea ejecutiva, jurisdiccional o legislativa, que de forma provisional o definitiva causan un daño o un perjuicio a cualquier gobernado.

En otro orden de ideas, siguiendo la clasificación que hace Alberto del Castillo del Valle, esta garantía, a su vez tiene subgarantías, que constituyen

---

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> Tesis: P./J. 40/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, correspondiente a la Novena Época, página 5.

condicionantes para que el acto de molestia tenga validez jurídica. Una de ellas es que el acto conste en un mandamiento escrito; otra, que el acto emane de una autoridad competente; y por último, que el acto esté debidamente fundado y motivado.<sup>158</sup> Dado el objetivo del presente trabajo, se estudiarán sólo las dos últimas, sin que pase desapercibido que todo acto de autoridad debe cumplir con las tres condiciones para poder ser legalmente correcto.

En principio debe decirse que estas dos subgarantías, están estrechamente relacionadas, debido a que para cumplir con la primera (competencia), la autoridad debe poner de manifiesto el por qué está facultada para emitir determinado acto, mediante una fundamentación, consistente en señalar qué preceptos legales o constitucionales son los que la facultan y, motivadamente exponer las razones por las que ellos son aplicables al caso en particular.

En cuanto a la competencia que debe tener la autoridad al momento de dictar el acto de molestia, son la Constitución en primer nivel, después las leyes y, por último los reglamentos, los ordenamientos que pueden establecer catálogos de facultades con los que estén investidos los órganos del Estado, por lo que la conducta de los titulares debe ajustarse a las atribuciones respectivas, de lo contrario sus actos resultarían arbitrarios. Lo anterior con base en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“COMPETENCIA, ALCANCE DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES EN RELACION CON LA”**.<sup>159</sup>

En ese sentido, para Rojas Caballero, deben satisfacerse tres supuestos para que una autoridad pueda dictar un acto de molestia competentemente:

- Que la autoridad dictadora del acto sea de jure y no de facto. Su previsión debe ser una ley o reglamento como medios idóneos para crear autoridades.
- Que las facultades sean expresas y suficientes para realizar el acto de molestia, pudiendo ser regladas o discrecionales.

---

<sup>158</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *“Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales”*, México, EJA, 2006, pp. 85-94.

<sup>159</sup> Registro número 237610, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tercera Parte, correspondiente a la Séptima Época, página 59.

- Que el ordenamiento delegatorio de facultades, haya sido publicado en el medio oficial correspondiente.<sup>160</sup>

Sin embargo, el tema de la competencia durante algunos años fue motivo de contradicción de criterios jurisdiccionales, pues por un tiempo algunos Tribunales Colegiados sostenían el criterio de que las autoridades no necesariamente debían invocar los preceptos que le permitieran actuar, sino que sólo debían hacerlo respecto de los que podrían producir alguna afectación al gobernado. Pero posteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio en el que asentó que sí era necesario que se invocaran los preceptos relacionados con la competencia, para que el acto de molestia fuera legal, atendiendo a que la finalidad de la garantía de seguridad jurídica, es dar certeza plena de los actos de autoridad, por lo que los Tribunales Colegiados adecuaron su criterio al de la Segunda Sala y así se unificó el mismo.<sup>161</sup>

Pero no fue la única contradicción de criterios que se tuvo sobre el tema de la competencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Quinta Época, sostuvo que la competencia constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de atribuciones de los diversos poderes, era la única que estaba protegida por medio de las garantías individuales. Sin embargo, dicho criterio fue modificado posteriormente, y se dijo que la competencia constitucional podría ser reclamada en vía de amparo, por lo que se dejó de afirmar que esta competencia es la única protegida por las garantías individuales, aceptando que también puede estar garantizada por el artículo 16 constitucional, la competencia fundada en ley.<sup>162</sup>

Basta hacer una precisión más en cuanto a la competencia para terminar por delimitar de manera general a que se refiere en el marco de la garantía de legalidad, en específico a la llamada *competencia originaria*. En el siglo XIX, José María Iglesias, sostuvo una tesis que hacía referencia a que en el caso de que una

---

<sup>160</sup> ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, “*Las Garantías Individuales en México*”, Porrúa, México, 2004, pp.338-339.

<sup>161</sup> DE SILVA NAVA, Carlos, *op. cit.*, nota 132, pp. 409-411.

<sup>162</sup> *Idem.*

persona fuera elegida de manera ilegal o inconstitucional para ocupar un cargo de autoridad, debía considerársele incompetente, por lo que sostuvo que cuando la autoridad es ilegítima es incompetente. Sin embargo, años después, Vallarta retomó su estudio y consideró que no se podía confundir legitimidad con competencia, ya que son cosas diferentes. La legitimidad es el cumplimiento de determinados requisitos para detentar un cargo, en tanto que la competencia es el ejercicio de una función por la autoridad, derivada de una facultad legal, independientemente de que la designación de un determinado servidor público sea legítima o no, lo cual, inclusive puede conducir a responsabilidad de quien designa y de quien asume, pero no invalida el acto mismo de autoridad.<sup>163</sup> En resumen, como lo refiere Carlos de Silva, si se analizaran cuestiones relativas a si fue correctamente electo o no, determinado servidor público, se podría caer en estar realizando un juicio político y no un juicio de garantías; asimismo refiere que la incompetencia de origen se refiere a la persona que detenta el órgano y la que no es de origen (legal o constitucional), impugna el órgano mismo.<sup>164</sup>

Por otro lado, en cuanto a la subgarantía, consistente en la fundamentación y motivación, a la que están obligadas todas las autoridades al emitir cualquier acto, debemos empezar diciendo qué se entiende por cada una de esas cualidades.

Fundamentación de la causa legal del procedimiento, consiste en que al emitir el acto, la autoridad señale con precisión qué preceptos son aplicables y adecuados al caso concreto. Siendo estos congruentes con el siguiente elemento de la subgarantía. Motivación, consiste en establecer las razones, circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido la autoridad en consideración al momento de emitir el acto. Lo anterior de acuerdo al criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE”**.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, nota 160, p. 335.

<sup>164</sup> DE SILVA NAVA, Carlos, *op. cit.*, nota 132, p. 411.

<sup>165</sup> Registro No. 234576, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda parte, correspondiente a la Séptima Época, página 56.

Ahora bien, según el precitado autor, las normas que deben seguir este principio, es decir las que tienen que invocarse como fundamento y a su vez motivar el por qué se adecuan al caso concreto, son:

- Las competenciales, esto es, las configurativas de las facultades que son de la titularidad de la autoridad y que se ejercen en el caso.
- Las sustantivas, determinantes de los derecho, obligaciones, facultades y cargas que permiten y justifican la perturbación o afectación.
- Las adjetivas o procedimentales, constitutivas y reglamentarias de cada etapa de la serie concatenada de actos que la autoridad debe desplegar.<sup>166</sup>

Relacionado con la primera de las normas mencionadas, Guastini refiere que una cosa es conferir un poder y otra es regularlo. Pues para conferir un poder, es necesaria una norma competencial que otorgue a determinada autoridad la facultad de hacer una u otra cosa. Pero para regularlo se necesita de normas de tipo sustancial y procedimental. Así refiere, *que si un poder es conferido pero no está regulado de algún modo, sus actos son incondicionalmente válidos. Sólo si un poder está regulado pueden surgir cuestiones en torno a la validez de los actos en que se ejerza tal poder*. De modo que la autoridad al momento de fundar su competencia tiene que hacerla extensiva a las normas que regulan la misma y no sólo las que se la otorguen. De ahí, surge lo que el mismo autor denomina el *principio de legalidad sustancial*, que no es más que la condición de eficacia del mismo principio, pues no debe solamente otorgarse el poder a la autoridad, sino que debe estar regulado, para que pueda ser eficaz en función de la naturaleza de la garantía tutelada, es decir la de seguridad jurídica que tiene como fin último, el otorgar plena certeza jurídica a los gobernados.<sup>167</sup>

Sin embargo, el mismo autor hace una observación que se comparte, en el sentido de que cuando se habla de una norma de producción, tal norma no puede tener más rango que el constitucional, además de que en la medida en que regula

---

<sup>166</sup> ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, nota 160, p. 401.

<sup>167</sup> GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, nota 122, pp. 119-122.



la legislación, será vinculante para el legislador mismo, por lo que sólo a condición de que esté contenida en una Constitución, que sea al mismo tiempo formal y rígida, es que podrá ser válida para servir como norma competencial al momento de fundar y motivar muchos de los actos del Poder Legislativo. En ese sentido hace la siguiente reflexión: *la garantía de los derechos es mínima cuando la ley circunscribe los poderes que confiere, es decir cuando concede poderes discrecionales. La garantía de los derechos es máxima cuando la ley, al conferir un poder, le impone no sólo límites, sino también vínculos sustanciales, predeterminando el contenido de sus actos.*<sup>168</sup>

Coincidente con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios de jurisprudencia que si bien no expresan exactamente lo antes dicho, sin duda su teleología es muy similar, pues refieren que el hecho de que para el proceso de creación de una ley, los órganos legislativos no están obligados a fundar y motivar como si se tratara de una resolución administrativa, la razón es porque esos requisitos quedan satisfechos al estar facultados constitucionalmente para tal fin, de lo que se desprende la importancia y trascendencia que tiene el hecho de que dichos órganos tengan que estar constitucionalmente facultados para actuar en determinadas circunstancias.<sup>169</sup>

En definitiva, de lo expuesto se puede advertir que en la actualidad, haciendo gala de su naturaleza garantista, el principio de legalidad, no sólo se ha fortalecido, sino que producto de los fenómenos histórico-políticos, ha ampliado su espectro de protección. Cuestión que atendiendo al tema del presente trabajo, se considera lógica y adecuada, conforme a los cambios que ha sufrido el Parlamento. Es decir, ya no es la institución que sirvió como instrumento para restar poder al absolutismo y que tenía que contar con poderes absolutos y desregulados para poder hacer un verdadero contrapeso, sino que se ha ido

---

<sup>168</sup> *Idem.*

<sup>169</sup> Registro No. 232220, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 100, de rubro: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTIA, CON RESPECTO A LAS LEYES”**.

Registro No. 232351, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 239, de rubro: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”**

adecuando a las necesidades de la época para conformar un adecuado equilibrio entre los poderes. Con la finalidad, como se refirió en líneas anteriores, de lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que los tres poderes se encuentren en igualdad de circunstancias, para que cada uno dentro de sus funciones particulares, y actuando siempre conforme a la norma fundamental, fomenten un desarrollo integral de la nación. Tal como lo comenta Ángela Figueruelo, *el actual constitucionalismo rígido complementa al Estado de Derecho como lo hacía el positivismo jurídico, ya que no sólo los poderes públicos están sujetos a la ley sino que también el mismo Poder Legislativo, que antes era absoluto, se somete a una norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se encuentran las condiciones de la existencia del derecho y su 'deber ser' o las distintas opciones que presiden sus condiciones de validez.*<sup>170</sup>

Ahora, desde un perspectiva más concreta, y ocupando algunas de las ideas expuestas en temas pasados, se considera que los actos del Poder Legislativo, sin duda deben ser emitidos conforme al principio de legalidad, pues si bien es cierto que gran parte de las actividades desarrolladas al interior de los Parlamentos son de naturaleza política, también lo es, que las mismas no dejarán de serlo, ni se desnaturalizan por el hecho de que estén reguladas y acotadas por la Constitución, claro siempre teniendo muy en cuenta que se tiene que reglamentar pero sin desnaturalizar, es decir lograr un equilibrio, para que no se haga de la política un medio en el que las mayorías puedan sin control alguno ejercer el poder de manera desmedida.

Para concluir con este apartado, vale la pena destacar dos ideas que reflejan la esencia de lo que se pretende transmitir. *“El legislador debe resignarse a ver sus leyes tratadas como parte del derecho, no como todo el derecho”.*<sup>171</sup> Y, *“El parlamento no puede estar llamado a ser el lado oscuro del estado de derecho, ni el reino de la arbitrariedad”.*<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, en *“Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho”*, México, Limusa, 2006, p. 107.

<sup>171</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, “El Derecho Dúctil, ley, derecho y justicia”, *op. cit.* nota 45, p. 153.

<sup>172</sup> MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio, en *“Parlamento y Poder Judicial, XIII jornadas de la asociación española de letrados en parlamento”*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 271.

## 6. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA DEMOCRACIA.

Conforme se han venido desarrollando los temas, se ha dejado claro, por un lado, que los reglamentos parlamentarios pueden ser considerados verdaderas “normas jurídicas” por las razones ya expuestas, y a su vez que tienen como principal finalidad, el que por medio de ellos se logre materializar la autonomía parlamentaria, misma que ya no corresponde a la que en sus inicios tuvieron los parlamentos pero que aun con los matices mencionados sigue teniendo un carácter esencial para el buen funcionamiento de los órganos legislativos; por otro, se ha desarrollado cómo influye y de qué manera el principio de supremacía constitucional en nuestro país, así como mediante qué instrumentos se protege a la Constitución; y por último, se detalló lo relativo al principio de legalidad, en cuanto a cómo se ha desarrollado históricamente, a qué alcances tiene y de qué manera está concebido en nuestro país.

Ahora bien, existe un tema que ha sido motivo de debate, desde la segunda mitad del siglo pasado, el relativo al establecimiento de un *estado constitucional de derecho*, como un nuevo paradigma en cuanto a la conformación de la vida interna de los Estados, que visto como un paraguas, alberga una amplia variedad de situaciones políticas, sociales, jurídicas e incluso económicas, que convergen para formar ese sistema. Dentro de ese espectro, está lo relativo a cómo es que contribuye la jurisdicción constitucional en la democracia: y, a su vez se tocan temas relacionados con los precitados aspectos y en general con el tema de la presente tesis, pues se aborda lo relativo a la nueva dimensión del principio de legalidad y de supremacía constitucional, así como de la redimensionada relación de pesos y contrapesos que guardan los tres poderes de la unión, en específico, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Antes de comenzar el análisis, vale la pena precisar que sin duda alguna, éste no es un tema nuevo, ni se pretende abordarlo como tal. Sin embargo, aun cuando se ha debatido sobre el mismo durante décadas, hoy en día se sigue haciendo, pues al abarcar tantas disciplinas sociales y, dados los cambios que ha sufrido la sociedad en absolutamente todos esos aspectos, algunos de los

principales postulados y tesis que lo sostienen también se han ido modificando y adecuando a las condiciones actuales. Razón por la cual vale la pena abordarlo desde ese punto de vista, es decir, se expondrán y se diferenciarán de manera general, los motivos por los que se generó el estado constitucional de derecho; y al mismo tiempo, de manera modesta, se expondrán las directrices que se han seguido en fechas recientes.

Asimismo, otro aspecto que también debe tomarse en cuenta para el estudio de este tema, es su carácter interdisciplinario, pues por ejemplo, disciplinas como la ciencia política y la sociología, confluyen para tratar ciertos aspectos. Por ello, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha recurrido a especialistas en diversas materias extra jurídicas, para analizar el tema de la jurisdicción constitucional y su relación con la democracia. Así, algunos de los argumentos sostenidos incluso por juristas ampliamente reconocidos, tienen tintes de ciencia política o sociología, sin embargo, ello no debe restar validez a los mismos, pues la naturaleza misma del tema lo justifica, y por el contrario les da aún mayor validez.

Precisado lo anterior, debemos comenzar por decir que la apuesta por el control de la constitucionalidad y los tribunales constitucionales (justicia constitucional) como eje rector de la democracia, es producto del siglo XX, y se comenzó a manifestar de forma inequívoca sobre todo después de la segunda guerra mundial, momento en el cual un gran número de países europeos comenzaron a adoptar, aunque de manera diversa, el *judicial review* americano. Por lo que se comenzó a concebir a la Constitución, como una norma que en nombre de ciertos valores, conforma la actividad de todos los sujetos políticamente activos. En este sentido, encarna un proyecto político bien articulado, pues no se limita a fijar las reglas del juego, sino que participa directamente en el mismo, condicionando futuras decisiones, mediante la incorporación de un denso contenido normativo, compuesto de valores, principios, derechos fundamentales y directrices a los poderes públicos.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, “*Interpretación y Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006, pp.29-32.

Esta transformación, según Ferrajoli,<sup>174</sup> atiende a dos cambios de paradigma que se han dado a lo largo de la historia. Así, en el lo que él llama *derecho premoderno*, de formación no legislativa, sino jurisprudencial y doctrinal, no existía un sistema unitario y formalizado de fuentes positivas, sino una pluralidad de fuentes y ordenamientos procedentes de instituciones diferentes y concurrentes (el imperio, la iglesia, los príncipes, los municipios, las corporaciones, etc.). Ninguna de las cuales tenía el monopolio de la producción jurídica.

Por lo que el primer cambio de paradigma se produjo con el nacimiento del *estado moderno* y con la afirmación del principio de legalidad como norma de reconocimiento del derecho positivo existente. El *estado de derecho moderno* nace, con la forma del *estado legislativo de derecho*, en el momento en que esta instancia (Poder Legislativo) alcanza realización histórica, precisamente, con la afirmación del principio de legalidad como criterio exclusivo de identificación del derecho válido y antes aún existente, con independencia de su valoración como justo. Gracias a este principio y a las codificaciones que son su actuación, una norma jurídica es válida no por ser justa, sino exclusivamente por haber sido puesta por una autoridad dotada de competencia normativa.

El segundo cambio, no menos radical, es el producido en la última mitad del siglo pasado, con la subordinación de la legalidad misma, a Constituciones rígidas, jerárquicamente supraordenadas a las leyes como normas de reconocimiento de su validez.

Ahora bien, para exponer de manera más clara el sistema al que sea venido haciendo referencia, conviene contrastarlo, con lo que se ha llamado estado de derecho. Pues lógicamente, el estado constitucional de derecho, en un principio surgió como una postura totalmente contraria al estado de derecho o también llamado estado legislativo de derecho, debido a que sólo de esa forma, el primero, podía llegar a surgir materialmente como un nuevo sistema independiente al anterior, de otra forma sólo hubiera sido una variación sin mucho fondo ni

---

<sup>174</sup> FERRAJOLI, Luigi, en “*Neoconstitucionalismo(s)*”, segunda edición, Madrid, Trotta, 2005, p. 13-31.

trascendencia, y no hubiera logrado su objetivo primordial. Sin embargo, en últimas fechas las posturas han cambiado, si bien no radicalmente, una vez que de manera separada surgió el estado constitucional de derecho, y logró situarse como una corriente independiente y contraria al estado de derecho, ahora se ha buscado lograr una posición hasta cierto punto ecléctica, en la que ambos sistemas se complementen.

Así, en el estado de derecho, los poderes públicos eran conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos, incluso en los más antiliberales ordenamientos jurídicos modernos, los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. De ese modo, el constitucionalismo en este sistema se circunscribía al establecimiento de normas de competencia y de procedimiento. Asimismo, fue concebido para muchos como *legalismo*, pues se acentuaba la autonomía del legislador y se intentaba hacer retroceder la ampliación de competencias del Poder Judicial. Se establecían reglas, vistas como normas que estableciendo una consecuencia jurídica para un hecho determinado, expresaban un mandato definitivo, aplicable de la manera de *todo o nada*.<sup>175</sup>

En el estado de derecho, según Antonio Baldassarre, *el elemento central, es la soberanía de la ley, en el sentido que es la ley, entendida como cualquier norma general reguladora de la conducta de los sujetos públicos y privados, la que establece los derechos de los individuos y la que dispone para los mismos la garantía a través de la autoridad, como la judicial, que es indispensable en cuanto sometimiento únicamente a la ley*.<sup>176</sup> Es así que en todas las manifestaciones del Estado de Derecho, la ley se configuraba como la expresión de la centralización del poder político, por tanto la eminente fuerza de la ley se vinculaba así a un poder legislativo capaz de decisión soberana en nombre de una función ordenadora general.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> M. CRUZ, Luis, “*Estudios sobre el Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006, p. 23.

<sup>176</sup> BALDASSARRE, Antonio, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, Navarra, Aranzadi, 1997, IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento, pp. 185-186.

<sup>177</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, “*El Derecho Dúctil, ley, derechos y justicia.*”, *op. cit.*, nota 45, pp.24-25.

Por el contrario, en el *estado constitucional de derecho*, la Constitución ya no se limita a fijar los límites del poder del Estado frente a la sociedad civil, y a organizar la articulación y los límites de la formación política de la voluntad y del ejercicio del dominio, sino que se convierte en la positivación jurídica de los valores fundamentales del orden de la vida común. En el *constitucionalismo*, como también se ha llamado a este sistema, se enfatiza el contenido valorativo de la Constitución, y se intenta hacerla valer con ayuda del Poder Judicial, dado el caso, también frente Legislativo y Ejecutivo, estableciendo principios, que del mismo modo son normas, pero que encarnan mandatos de graduable optimización, es decir, constituyen normas que indican imperativamente que algo, un fin o un valor, se debe realizar en el mayor grado posible, contrario a las reglas que se aplicaban en el estado de derecho.<sup>178</sup>

Asimismo, según Olano García, otra de las formas de ver al *estado constitucional de derecho*, es el perfeccionamiento del *estado de derecho*, dado que si bien es cierto que un postulado de éste, es que el poder esté sometido al derecho, también lo es que el tipo de Constitución que tienen los estados constitucionales de derecho, pretende que ese sometimiento alcance también al legislador. Por lo que, como se observa, realmente no es una postura contraria sino complementaria. Sin embargo, implica también una apertura al judicialismo, por lo que esta fórmula política reclama entre otras cosas, una depurada teoría de la argumentación capaz de garantizar la racionalidad y suscitar el consenso en torno a decisiones judiciales.<sup>179</sup>

Como se puede observar, esto es coincidente con lo que se dijo en temas pasados, en cuanto a que los Parlamentos en un principio se originaron como órganos sumamente radicales, para hacer un contrapeso al absolutismo. Por lo que en sus inicios se puso todo el empeño en mantener una absoluta independencia de las asambleas, en las que la única, y principal función, era la legislativa; aunado ello, también ha cambiado de raíz la naturaleza de los Parlamentos, pues en sus inicios, representaban sólo a un sector de la población,

---

<sup>178</sup> M. CRUZ, Luis, *op. cit.*, nota 175, p. 23-32.

<sup>179</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, *op. cit.*, nota 173, pp. 32-33.

debido a los sistemas electorales de esa época en los que el sufragio era censatario. Sin embargo, con el paso de los años, ha ido cambiando su naturaleza y estructura, por lo que en la actualidad, son órganos sumamente complejos, en los que la función legislativa forma parte de una amplia gama de funciones igualmente importantes; asimismo, el carácter representativo se ha modificado, pues ahora se representa a toda la sociedad, sin distinción, lo que genera mayor pluralismo y confrontación de ideas, que rebasan por mucho a la rigidez de la ley, y por tanto los principios constitucionales vienen a redimensionar esas relaciones entre distintas racionalidades permitiendo su correcto desenvolvimiento, empero, siempre dentro de esos principios constitucionales, en consecuencia no sólo se limita el actuar del poder público sino que se encausa. Del mismo modo, en la actualidad, una vez que los Parlamentos ya lograron contrarrestar los antiguos desequilibrios de poder, es momento de que cedan, para lograr un adecuado equilibrio de poderes, en el que el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo puedan actuar de forma legítima, sin que el Parlamento sea el único o el principal depositario del poder político.

Así, el positivismo decimonónico, partidario del estado de derecho legislativo, y opuesto al estado de derecho constitucional, tendía a reducir la Constitución a simple límite a la legislación ordinaria; el mismo Kelsen, a pesar de ser el creador del Tribunal Constitucional Austriaco, fue siempre muy recio a la inserción de disposiciones de principio en la Constitución, con el temor de que el Tribunal, al sobreinterpretarlas, acabase por expropiar a los Parlamentos democráticamente elegidos, parte de su poder legislativo. Hoy, sin embargo, también la actitud de los iuspositivistas parece haber cambiado, por poner un ejemplo, el mayor heredero contemporáneo de la escuela analítica Italiana, Luigi Ferrajoli, no concibe la validez de las normas (infraconstitucionales) como pertenencia formal al ordenamiento, sino como la conformidad material con la Constitución.<sup>180</sup>

En ese orden de ideas, Ferrajoli, refiere que se puede concebir al *estado derecho* con base en dos definiciones, una débil, que coincide con la postura

---

<sup>180</sup> BARBERIS, Mauro, en “NEOCONSTITUCIONALISMO(S)”, *op. cit.*, nota 174, p. 259-279.



tradicional de ese sistema, es decir, en la que se ponderan las formas, los procedimientos y las reglas en general, y a su vez los principios, valores y fundamentos, pasan a segundo término; y una fuerte, en la que los poderes públicos están sujetos a la ley, y por tanto limitados o vinculados por ella, no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos (principios, valores y fundamentos).<sup>181</sup> De lo que se advierte que el *estado constitucional de derecho* puede ser visto como una ampliación al tradicional *estado de derecho*, pero por supuesto, con la finalidad de que exista una mayor seguridad jurídica en las decisiones político-jurídicas que tome el Estado.

Siguiendo con los argumentos de Ferrajoli, en el nuevo paradigma, cambian las condiciones de validez de las leyes, dependientes ya no sólo de su forma de producción sino también de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales. La existencia o vigencia de las normas, que en el paradigma *paleo-iuspositivista* se había dissociado de la justicia, se disocia ahora también de la validez, siendo posible que una norma formalmente válida y por consiguiente vigente, sea sustancialmente inválida por el contraste de su significado con normas constitucionales, como por ejemplo el principio de igualdad o los derechos fundamentales.<sup>182</sup>

Del mismo modo, en el *estado constitucional de derecho*, la Constitución no sólo disciplina las formas de producción legislativa, sino que también impone a ésta, prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas a los derechos de libertad y a los derechos sociales, cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas.

Por lo tanto, el *estado constitucional de derecho* proclama una nueva teoría del derecho, una nueva explicación que en buena medida se aleja de los esquemas del llamado positivismo teórico. Misma que puede resumirse en los siguientes aspectos: más principios que reglas; más ponderación que subsunción; omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los

---

<sup>181</sup> FERREJOLI, Luigi, *op. cit.*, nota 174, p.13-31.

<sup>182</sup> *Idem.*

conflictos mínimamente relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la opción legislativa o reglamentaria; y por último omnipresencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario. A los principios básicos de este orden hay que sumar algunas circunstancias que tienen que coexistir para que se puedan implementar de manera adecuada estas ideas; el reconocimiento de los derechos humanos concretados en la Constitución, sobre todo del derecho general de la persona a la vida y al libre desarrollo; la responsabilidad del gobierno; la sujeción de la administración a la ley; la independencia de los tribunales; y, la pluralidad de partidos, así como la igualdad de oportunidades de éstos en su derecho a formarse constitucionalmente y ejercer la oposición del mismo modo.<sup>183</sup>

En ese sentido, existe una de las posturas más radicales que apoyan al estado constitucional de derecho, y que por eso mismo, nos resulta sumamente explicativa de lo que este sistema pretende, es la de Ricardo Guastini, quien acorde con lo expuesto, habla de una *constitucionalización del ordenamiento jurídico*, entendida como un proceso de transformación del ordenamiento jurídico en cuestión, en el que resultado de éste, queda totalmente impregnado por la normas constitucionales. Así, un ordenamiento jurídico constitucionalizado, se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, e inclusive las relaciones sociales. Pero para poder llevar a cabo este proceso el autor refiere que se tienen que satisfacer por lo menos siete condiciones: a) rigidez de la constitución; b) control de la constitucionalidad de la leyes; c) carácter políticamente vinculante de la ley; d) sobreinterpretación de las normas constitucionales; e) aplicación directa de tales disposiciones por parte de los jueces; f) interpretación conforme de la ley ordinaria; g) influencia directa de la constitución en las relaciones políticas.<sup>184</sup>

Así, en esencia, las características esenciales del estado constitucional de derecho, podemos englobarlas en las siguientes: *La Constitución es omnipresente, en la constitución de los derechos no hay espacio para el legislador*

---

<sup>183</sup> M. CRUZ, Luis, *op. cit.*, nota 175, p.33.

<sup>184</sup> GUASTINI, Ricardo, en “NEONCONSTITUCIONALISMO(S)”, *op. cit.* nota 175, pp.49-74.

*porque todos los espacios aparecen regulados; La constitución es garantizada, pues su protección está encomendada a los jueces constitucionales; La Constitución es material, está provista de un denso contenido sustantivo, conformado por normas que establecen al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también que es lo que puede, e incluso, lo que no puede hacer.*

No obstante lo anterior, si bien este sistema ha sido el que predomina en la mayoría de los sistemas jurídicos, a partir de la segunda posguerra, durante todo ese periodo, debido a las posiciones tan radicales, ha sido víctima de críticas y de planteamientos que proponen obstáculos para su implementación. De ese modo, es que han surgido algunas preguntas y planteamientos controversiales, que al ser contrastados aquí con sus posturas contrarias, se tratará de explicar cómo es que los Tribunales Constitucionales tienen una gran importancia en la conformación de este sistema, pues como se ha venido exponiendo, al ahora ser la Constitución la norma fundante, conforme a la cual se van a originar las demás, pero no sólo eso, sino que la validez de ellas dependerá de que se ajusten a los principios, valores y directrices que fije la propia norma suprema. Evidentemente, serán los Tribunales Constitucionales los encargados de revisar esa conformidad con la Constitución, no sólo de las leyes, sino de todos los actos que se realicen hacia el interior del Estado por parte de los órganos de poder.

Tales preguntas son: ¿Cómo puede ser compatible con el principio democrático que un órgano no elegido directamente por el pueblo pueda declarar inválidos actos de autoridades que sí fueron elegidas de esa manera?, ¿En qué medida y de qué forma los Tribunales Constitucionales inciden en la consolidación de la democracia de un país?, ¿Quién es el juez para sustituir la voluntad general del pueblo?, y ¿Cómo justificar un papel activo de los jueces? Como se puede observar, atienden a cuestiones relativas a la supuesta falta de legitimidad que pudieran tener los jueces constitucionales para poder actuar de esa manera (legítima), por ejemplo, al momento de declarar la inconstitucionalidad de una ley o, al momento de darle la razón a uno u otro órgano de poder en una controversia, entre otras situaciones que conforme a esos planteamientos resultan polémicas.

En ese orden de ideas, otro de los temas que han puesto en entredicho el actuar de los de los Tribunales Constitucionales como órganos rectores de la democracia en un *estado constitucional de derecho*, es el relativo a la interpretación constitucional, por lo que el hecho de que los jueces no logren ponerse de acuerdo sobre la interpretación del derecho, para Gargarella, es reflejo de que la sociedad aún es incapaz de hacerlo. Por lo que para el autor, resolver los problemas de la interpretación constitucional, es clave para resolver los de la legitimidad del actuar judicial: *mientras menores sean las dificultades interpretativas, más podrá concebirse dicha función como algo que cualquiera haría.*<sup>185</sup>

Sigue diciendo, que no habría razones para descalificar el control judicial si se demostrara que en sus decisiones, los jueces aplican reglas de interpretación que nadie, o casi nadie cuestiona. El problema, sin embargo, es que sigue sin existir un acuerdo claro sobre cómo interpretar la Constitución. Porque aun cuando se han construido una serie de reglas interpretativas con el fin de señalar cómo interpretar la Constitución, inclusive éstas terminan por perjudicar la justificación del control constitucional judicial, ya que al final, son múltiples los criterios con los que se cuentan, mismos que a su vez se contrarían. *Las soluciones a las que unos u otros llegan, terminan por ser opuestas; lo que termina por implicar que el derecho no depende de lo que es, sino de quién lo determina.*<sup>186</sup>

Como consecuencia de lo anterior, según Luis M. Cruz, se genera otro problema. El relativo a que la validez de las normas del Estado, depende en último término de un juicio de conformidad con la Constitución, lo cual supone siempre una cierta interpretación de la Constitución misma y de los principios constitucionales. Lo que representa un peligro real, a saber, que los jueces tienen la posibilidad de hacer triunfar sus propias concepciones sobre las del legislador y sobre las de la Constitución misma.<sup>187</sup> Por lo que podría, como lo refiere Cappelletti, considerarse no sólo como un desvío respecto del proceso legislativo,

---

<sup>185</sup> GARGARELLA, Roberto, en “*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*”, México, SCJN, 2007, pp. 231-271.

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> M. Cruz, Luis, *op. cit.*, nota 175, p. 27.

sino incluso como su aniquilación. Pues sin lugar a dudas, incluso jueces que trabajen muy sinceramente para proteger las libertades públicas podrían, a la larga y sin quererlo, transformarse en instrumentos de la tiranía, si les falta la legitimidad democrática.<sup>188</sup>

Asimismo, siguiendo con los obstáculos que se han planteado para la implementación de este sistema, José Ramón Cossío Díaz, refiere que en nuestro país, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con un diseño adecuado para enfrentar las encomiendas que genera este sistema. Comenta que debido a la pobre cultura jurídica y constitucional que existe en México, no se logra diferenciar que lo que se encuentra o pudiera estar en pugna, no son los órganos de autoridad, sino las distintas racionalidades que existen. Además de que hay una falta de crítica a las decisiones de la Corte, lo que terminan por impactar más allá de lo jurídico; razón por la cual su revisión es tan necesaria.<sup>189</sup> De lo que se desprende que a juicio del Ministro, debido a la falta de cultura jurídico-constitucional, y en consecuencia de la ausencia de crítica a las resoluciones de la Corte, se tiene una concepción errónea de la situación, en la que los conflictos no son de la propia Corte, sino de las distintas doctrinas o tendencias constitucionales, situación que en cierto modo no es desfavorable por sí misma, pero genera incertidumbre en la población.

Derivado de lo anterior, las preguntas a responder serían si se puede implementar la judicialización de la política en las democracias no consolidadas, y cuál sería el impacto de esto. Al respecto, Javier Couso advierte sobre los peligros de introducir la judicialización de la política de forma rápida y apresurada; pues introducir el control constitucional, propio de la dimensión más avanzada del estado de derecho, cuando apenas se está conformando un estado de derecho autónomo, pondría en riesgo precisamente dicha autonomía, terminándose por subsumir el derecho a la política, politizándose el derecho. Por lo que concluye entonces que la judicialización de la política en las democracias no consolidadas

---

<sup>188</sup> CAPPELLETTI, Mauro, *“La Justicia Constitucional”*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Dirección General de Publicaciones, 1987, p. 325.

<sup>189</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, en *“Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia”*, *op. cit.*, nota 185, pp. 89-101.

por un lado es difícil, dado que no se cuenta siempre con los elementos institucionales y culturales adecuados, y por otro, contraproducente, en especial cuando se intenta judicializar un estado de derecho que más que autónomo siga siendo represivo.<sup>190</sup>

Sin embargo, así como existen posiciones que cuestionan la viabilidad de este sistema, sobre todo en lo relativo a la actuación de los Tribunales Constitucionales como rectores del mismo, también hay argumentos que los refutan y que podrían ser suficientes para sostener que bajo ciertas circunstancias, y sin caer en radicalismos, es totalmente viable que dichos órganos puedan ejercer una función básica, pero fundamental, dentro del *estado constitucional de derecho*.

En ese sentido, en cuanto a los problemas de legitimidad y de cómo deben actuar, o qué rol juegan los Tribunales Constitucionales en el estado constitucional de derecho, Rodolfo Vázquez, defiende que la justicia constitucional es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la existencia de un *estado democrático de derecho*. Para ello refiere a Ernesto Garzón, quien para justificar el papel del Poder Judicial argumenta que: *los jueces adoptan un punto de vista interno respecto del sistema, se adhieren ante todo a la norma constitucional, más que a razones prudenciales de costo-beneficio o de negociación-compromiso, propias de la esfera política, y en este sentido, en sus decisiones no expresan la voluntad popular, sino ponen límites a los posibles extravíos inconstitucionales de los representantes de esa voluntad*. También cita a Luigi Ferrajoli, para quien *los derechos humanos, atrincherados en la Constitución, se encuentran en una esfera de lo indecible, fuera del alcance de la mayoría. Los únicos, entonces, facultados para garantizarlos son los jueces constitucionales*.<sup>191</sup>

Otro argumento que utiliza para tratar de conciliar al control de la constitucionalidad con la representación democrática, es lo que Robert Alexy denomina *representación argumentativa*, concepto que implica dos cosas: la

---

<sup>190</sup> COUSO, Javier, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*" *op. cit.*, nota 185, pp.151-197.

<sup>191</sup> VÁZQUEZ CARDOZO, Rodolfo, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 97-231.

existencia de argumentos razonables y correctos; y la existencia de personas racionales, dispuestas y capaces de aceptar dichos argumentos. Es a través de esta representación que se puede entender de mejor forma la relación entre los Tribunales Constitucionales y el pueblo: la legitimidad de la actuación judicial descansa, finalmente, sobre la aceptación de sus resultados. Las herramientas que disponen para lograr dicha legitimidad básicamente se reducen a la correcta fundamentación y calidad argumentativa de sus decisiones, así como a la transparencia y publicidad de su actuación. De ese modo la ausencia de legitimidad electoral no es un impedimento si se tienen jueces constitucionales que sepan dialogar razonablemente y posicionarse de forma sensata frente a los debates públicos.<sup>192</sup>

Concluye diciendo que la función de los jueces constitucionales, es la de favorecer el diálogo institucional incrementando la calidad deliberativa de los procesos de decisión y haciendo ver a la mayoría, el peso de razones o puntos de vista que no ha sabido tomar en cuenta, o contradicciones y puntos débiles en la fundamentación de sus decisiones.

En ese sentido, los jueces constitucionales deben: ayudar a reconocer los diferentes puntos de vista; forzar a los legisladores a que funden y justifiquen sus decisiones; incluir a las voces y argumentos ausentes en el debate; e impedir que los que están en el poder excluyan y reemplacen a los que no. De esa forma es que Gargarella, mismo que propuso algunas dificultades a las que se enfrentarían los Tribunales Constitucionales, comenta que para solventarlas los jueces constitucionales deben promover el dialogo democrático, pues, *muchas manos levantas al unísono, no implica que se ha tomado una decisión democrática, sino que lo importante es conocer las razones que justifican dicha decisión.*<sup>193</sup>

Así, la tarea del juez constitucional consiste pues, en decidir metódicamente, de manera correcta y según el derecho vigente los distintos casos que se le presentan, y en fundamentar sus decisiones de tal manera que sean aceptables para los implicados y para el público interesado. En este sentido, una

---

<sup>192</sup> *Idem.*

<sup>193</sup> GARGARELLA, Roberto, *op. cit.*, nota 185, p. 231-271.

decisión judicial, en la medida en que esté fundamentada jurídicamente. Será más aceptable que si sólo lo está moralmente. Precisamente, la concepción de la Constitución como un ideal jurídico o como un modelo de principios jurídicos, hace posible que el propio Tribunal Constitucional tenga que dar cuenta, jurídicamente, de sus decisiones y por tanto, también debe estar sujeto a control público.<sup>194</sup>

Coincidente con lo anterior es Elizondo Meyer-Serra, quien desde una visión mucho más política que jurídica, considera que el papel del Tribunal Constitucional no se reduce a invalidar leyes, sino que enfatiza la función que tiene en la deliberación democrática, pues ayuda a la construcción de la democracia al ser el que determina, a través de la interpretación, qué dice, y qué no dice la Constitución. El Tribunal Constitucional es el responsable de que la Constitución sea un texto vivo, cambiante, que evoluciona a la par de la sociedad, creando así una especie de relación interdependiente: *aquel cambia conforme a esta, y ésta es modelada, a su vez, por aquél*. Así el Tribunal Constitucional sólo llegará a estar donde la clase política lo permita, pero por esto, debe estar en el constante dialogo con los otros poderes, fomentando una relación genuina de cooperación para poder realizar los objetivos democráticos que se tienen<sup>195</sup>.

En otro orden de ideas, Capelletti, quien también emitió alguna consideración relativa a la posible problemática de la actuación de los Tribunales Constitucionales en este sistema, convencido de que no es así, expone algunos puntos para sustentar por qué el Poder Judicial debe de asumir cierta responsabilidad, para lograr un verdadero *estado constitucional de derecho*.<sup>196</sup>

De esa forma considera que, la sobrecarga del legislador, consecuencia del considerable aumento de las demandas de intervención legislativa en el Estado moderno, se convirtió pronto en un rasgo característico al menos en las sociedades pluralistas y liberales. Es decir, los Parlamentos están con frecuencia excesivamente concurridos y preocupados por problemas políticos, a la vez generales y cotidianos, para tener la capacidad y prontitud necesarias para

---

<sup>194</sup> M CRUZ, Luis, *op. cit*, nota 175, p. 25.

<sup>195</sup> ELIZONDO MEYER SERRA, CARLOS, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit*, nota 185, pp. 53-69.

<sup>196</sup> CAPELLETTI, Mauro, *op. cit*, nota 188, pp. 313-316.



satisfacer las acrecentadas necesidades de la legislación. De forma paradójica, los Parlamentos se fijan tantos objetivos y tan diversos que deben ceder gran parte de su trabajo a otros, para no sucumbir paralizados; sus ambiciones abocan finalmente en su abdicación.

Esos otros, a los que los Parlamentos se han visto obligados a ceder gran parte de su trabajo fueron originalmente, al ejecutivo y sus cuerpos administrativos que garantizaban la ejecución de los programas legislativos o administrativos. Sin embargo, sigue comentando el autor que, actualmente existe un desencanto y una desconfianza creciente no sólo frente al legislativo, sino también frente al Ejecutivo y sus numerosos órganos. Pues por una parte los Parlamentos han demostrado su incapacidad para actuar como instrumento omnipotente a favor del desarrollo social. Han sido demasiadas las leyes promulgadas demasiado tarde o que han quedado desfasadas con excesiva prontitud; demasiadas han resultado ineficaces o incluso contraproducentes con respecto a los objetivos sociales que se les habían señalado, y han sido muchas las que han creado confusión, oscuridad y contradicciones en el campo del derecho. Asimismo, es un hecho que en las sociedades pluralistas los Parlamentos se componen fundamentalmente de políticos localmente elegidos y de políticos electoralmente vinculados a determinadas categorías o a cierto grupo. Los valores y prioridades de esos políticos, por los que están más que dispuestos a gastar el dinero público, no son con frecuencia más que valores y prioridades locales o de grupo.

Por otra parte la aparición del *Estado administrativo* ha provocado problemas igualmente graves. Pues los peligros de los abusos burocráticos, la amenaza que supone la tutela paternalista y la opresión autoritaria de los ciudadanos por un aparato administrativo omnipresente, son algunos de los riesgos que se corren al tomar una forma de Estado como tal.

Puesto que la tercera rama no puede ignorar la considerable transformación del mundo real, nuevas responsabilidades pesan sobre los Tribunales. El control jurisdiccional de la acción administrativa, ha sido el primer aspecto de este fenómeno. El control jurisdiccional de las leyes es otro aspecto, aún más reciente, de estas nuevas responsabilidades judiciales: el legislador

gigante no podría permanecer incontrolado sin peligro, como ha demostrado la evolución de un número creciente de países. Así, los hechos indiscutibles de la historia moderna están ahí para demostrar que los Tribunales Constitucionales no pueden escapar, una vez que se han enfrentado a las dos formas de gigantismo del Estado.

Retomando a Capelletti, como se expuso en líneas pasadas, fue él mismo quien propuso que el hecho de que los jueces tuvieran la última palabra en cuanto a la validez constitucional podía generar múltiples conflictos. Sin embargo, considera que existen argumentos necesarios para refutar lo anterior.<sup>197</sup>

Así, comienza diciendo que politólogos, de distintos países han demostrado ampliamente que, incluso en el mejor de los mundos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a pesar de haber sido tradicionalmente *directamente responsables del pueblo*, contrario a los jueces, no se ajustan nunca, en realidad, al modelo perfecto de la democracia representativa, pues como se mencionó, en la actualidad, de facto, es bien sabido que en muchas ocasiones los parlamentarios atienden a intereses de grupos en particular y no a los intereses de la sociedad homogénea. Y por el contrario, sostiene que la justicia misma no carece de representatividad, para ello cita a Robert Dahl, quien mediante un ejemplo, explica esta situación: *se designa un nuevo juez en promedio cada veintidós meses, este rápido ritmo de cambios permite a los presidentes moldear el aspecto de la política del Tribunal, de forma que no sea nunca ajena a la expresión de la política dominante en las mayorías legislativas, pudiendo decir incluso que una magistratura electa, puede ser directamente más responsable frente a la mayoría del pueblo.*<sup>198</sup>

Por otro lado, una práctica contraria a la de los Parlamentos, es que los Tribunales Constitucionales habitualmente plasman las motivaciones de sus decisiones en opiniones escritas accesibles al público, de la legitimidad de esas decisiones. De ese modo los Tribunales se encuentran sometidos hasta cierto punto a la opinión pública que de forma indirecta, podría darles una

---

<sup>197</sup> *Ibidem*, pp. 325-334.

<sup>198</sup> *Idem*.

responsabilidad mayor frente a la comunidad, inclusive que la de muchos órganos administrativos o incluso que la de la mayoría de los parlamentarios, que con frecuencia no se hayan expuestos a un minucioso examen público.

Con lo anterior, de ninguna manera se pretende desacreditar por completo al Poder Legislativo y al Ejecutivo, sino que debe entenderse que algunas de las posturas expuestas se dieron durante una época en la que tenía que hacerse de esa forma para lograr posicionarse, y se insiste en que la finalidad de exponerlas es para que se logren contrastar los distintos argumentos y así poder llegar a una conclusión clara de en qué situación nos encontramos y qué ideas son viables para aplicarlas a nuestra realidad.

Así, es que se considera que lo argumentado por el Ministro Cossío y por Javier Couso, en cuanto a que consideran respectivamente, que la falta de cultura jurídico-constitucional, y en general la situación que sufren los países que están en proceso de consolidación democrática, son factores que influyen negativamente en la implementación de este sistema y en específico del *activismo judicial* de los Tribunales Constitucionales; no son argumentos que por lo menos en la actualidad pudieran llegar a pesar de tal forma, que sea inviable pensar que nuestro país está en esas circunstancias.

Lo anterior es así, debido a que inclusive México, desde 1917 contaba con una Constitución, que ya contenía los principios básicos de estas nuevas constituciones que se dieron después de la segunda posguerra, pero por factores sociales y políticos, nacionales e internacionales, no se pudo explotar ese contenido, y durante casi todo el siglo pasado esos contenidos garantistas y progresivos se mantuvieron al margen. Sin embargo, es a partir de la última década del siglo pasado que se dieron reformas constitucionales que permitieron que todos esos contenidos propios de un *estado constitucional de derecho*, pudieran comenzar a hacerse efectivos por medio de mecanismos principalmente conferidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero no sólo eso contribuyó, sino que las circunstancias de que en la actualidad exista una verdadera pluralidad en el Congreso Mexicano; el hecho de que se haya dado una alternancia en el Poder Ejecutivo; la apertura, aunque si

bien no al cien por ciento, pero sí en gran medida al derecho de la libertad de expresión; las recientes resoluciones de la Suprema Corte, en el sentido de confirmar y redimensionar la supremacía constitucional así como el principio de legalidad; e inclusive la apertura que han tenido los medios de comunicación, en comparación con décadas pasadas (aunque existe mucho por hacer al respecto). Aunado a las reformas constitucionales que se publicaron recientemente o que se encuentran en discusión en las Cámaras, tales como la relativa a la reforma política, a la reforma en materia de derechos humanos, a la reforma en materia de juicio de amparo; o algunas que se han propuesto, como los gobiernos de coalición, etc. Constituyen un escenario, en el que sin duda se puede comenzar implementar un verdadero *estado constitucional de derecho*, que claro, nunca se va a dar de manera radical, ni de la noche a la mañana, pero una vez que están dadas las principales condiciones, se tiene que empezar a implementar la cultura jurídico-constitucional, no sólo en los jueces constitucionales, sino en todas las autoridades, e inclusive en la ciudadanía, pues son estos últimos quienes por medio de sus críticas bien informadas, darán verdadera legitimidad a los órganos encargados del poder. Por ello consideramos, que las anteriores razones, son suficientes para considerar que México ya no está en las mismas condiciones de hace quince o veinte años en las que sí hubiera sido difícil pensar de esta forma.

Por su parte, Jesús Orozco Henríquez, para acreditar cómo los instrumentos de justicia constitucional le han permitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación construir un nuevo orden constitucional y contribuir al desarrollo democrático refiere, que fungiendo bajo dicho modelo, la jurisdicción constitucional se ve robustecida y se convierte en un genuino garante del orden constitucional. A partir de su sujeción a la Constitución (fundamento de legitimidad), ésta debe coadyuvar a someter al poder político al *rule of law*, reduciendo las zonas de inmunidad de los actores gubernamentales. Sin embargo, refiere que no debe sobrecargarse al Tribunal Constitucional, porque de convertirlo en una arena política, la intervención en él por otros órganos, se volvería irresistible, restándole independencia. Por lo que al final, debe limitarse sólo a la *esfera de lo indefendible*, no a lo *decidible* por la política, y a la *administración*, por

la propia Constitución. Además, es el mismo Tribunal quien se debe de encargar de su propia legitimidad, lográndola a través de su argumentación: debido al principio de justificación y al de pluralidad, éste debe siempre fundar y motivar sus fallos, recordando la importancia de la razonabilidad de las decisiones, así como la transparencia de su actuar.<sup>199</sup>

Ahora bien, una vez que se contrastaron los sistemas constitucionales, y que se expusieron algunas críticas e inconvenientes, así como sus respectivos argumentos contrarios. Como se adelantó, el *estado de derecho* y el *estado constitucional de derecho*, en un inicio se vieron como posturas absolutamente contrarias, pero con el paso de los años se han ido formado opiniones que consideran que ambas teorías pueden ser compatibles e incluso complementarias.

Es el caso de Robert Alexy, quien intenta hacer compatibles ambos órdenes en un mismo concepto de Constitución, mediante la elaboración de lo que denomina una *dogmática de los márgenes de acción*, la cual hace posible una adecuada armonización entre los principios materiales (dignidad, libertad e igualdad) y los formales (estado de derecho y democracia). En este sentido, su propuesta se situaría en un camino intermedio entre el estado de legislación parlamentaria y el estado jurisdiccional; y la Constitución se configuraría como un orden fundamental que, sin embargo, dejaría abierto un margen de acción para la actividad legislativa.<sup>200</sup>

En este modelo llamado *material-procedimental*, se confían algunas cosas a la discrecionalidad del legislador y otras no; es decir, hay ciertas cosas que están ordenadas o prohibidas. Entre los elementos materiales de una Constitución de tal tipo, se encuentran tanto las normas iusfundamentales como la determinación de los fines del Estado. El núcleo de su parte procedimental está constituido por las normas sobre el procedimiento legislativo. En esta Constitución, el marco es lo que está ordenado y prohibido; lo que no está ni ordenado ni prohibido, es lo que se encuentra en el interior del marco. El margen de acción del legislador es aquí de tipo estructural, ya que hace referencia a la estructura de las

---

<sup>199</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, en "*Tribunales Constitucionales en la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 271-319.

<sup>200</sup> M. CRUZ, LUIS, *op. cit.*, nota 175, pp. 85-89.

normas de la Constitución. Junto a dicho margen de acción, Alexy considera que existe otro tipo: el margen de acción epistémico o cognitivo, que deriva, no de los límites de lo que la constitución ordena y prohíbe, y por otra, lo que no ordena ni prohíbe, es decir, lo que confía a la discrecionalidad legislativa.

Por tanto, para Alexy cabe un concepto de orden marco que incluya elementos materiales y que, a su vez, deje abierto un margen de acción al legislador. Este modelo, descrito con los conceptos de mandato, prohibición y de lo discrecional, puede caracterizarse también con ayuda de los conceptos de necesidad, imposibilidad y posibilidad.

De esa forma, el constitucionalismo moderado propuesto por Alexy, pretende situarse como una vía entre el estado constitucional y el estado legislativo, que inclinándose claramente hacia el lado del primero, intenta preservar los principios de la democracia formal. La Constitución ordena y prohíbe ciertas acciones mediante la normas iusfundamentales y los principios formales establecidos, así se tiene tanto un orden marco como uno fundamental. A su vez, deja abiertos márgenes de acción estructurales y epistémicos, confiando una cierta discrecionalidad al legislador para la concretización de los derechos fundamentales. Del mismo modo, la intervención de un Tribunal Constitucional, cuando constata una violación de los deberes y de la competencia por parte del legislador, no supone un desplazamiento inconstitucional de la competencia del Tribunal hacia el ámbito de la legislación. Esta intervención no sólo está permitida, sino también ordenada por la Constitución, en la medida en que ésta determina el marco de su acción. Por tanto, lo que está en discusión, a juicio de Alexy, no es si el Tribunal Constitucional tiene competencia en el ámbito de la legislación, sino su alcance: la defensa del orden marco que establece simultáneamente un orden fundamental.

En ese orden de ideas, conviene citar de nueva cuenta a Baldassarre, quien refiere que con el estado constitucional de derecho, ha surgido un nuevo grado de legitimidad, esto es: *Más exactamente, se exige que la ley, que permanece como soberana en la regulación de las conductas de los sujetos públicos y privados, debe ser conforme o compatible con la Constitución, se quiere*

*desarrollar válidamente su suprema función reguladora. Este ulterior grado de legitimidad viene garantizado por una jurisdicción específica, la constitucional, que asume principalmente el deber de verificar la compatibilidad de las leyes respecto de la Constitución. En tal sentido, el estado constitucional representa, no ya una subversión del estado de derecho, sino una extensión de este nivel superior de la Constitución.*<sup>201</sup>

Y es en ese mismo sentido se refiere Zagrebelsky, pues considera que lo que se plantea no es sustituir la soberanía de un monarca o de una asamblea parlamentaria, que expresaba la ley, por una soberanía abstracta de la Constitución, pues conduciría a un malentendido de las características del Estado constitucional actual. Por tanto no se pretende una unificación como se hacía con la Ley, sino por el contrario una separación entre los distintos aspectos o componentes del derecho, que en el Estado de derecho estaban, empero unificados en la ley.<sup>202</sup> Por lo que puede decirse, que en la actualidad el sistema en comento, es la consecuencia de las dos grandes corrientes constitucionales que tradicionalmente habían caminado separadas, la norteamericana, que estableció una Constitución garantizada sin contenidos normativos; y la europea que estableció Constituciones con un denso contenido normativo pero sin garantías. Conjugándose ambos modelos para arrojar como consecuencia un sistema de *Constituciones normativas garantizadas* en última instancia por el control de constitucionalidad, dotando al Poder Judicial de la última palabra en cuestiones controvertidas. Por lo que los jueces constitucionales son los intermediarios principales (aunque en ningún caso los únicos) en este proceso y por tanto a ellos les corresponde, en última instancia, garantizar y hacer posible dicha comunicación, tanto en sus papeles de intérpretes constitucionales, como en el de promotores de la opinión pública. Ello sin que se pretenda, ni de facto ni de derecho, desplazar al Parlamento de sus funciones básicas, ni mucho menos vulnerar su autonomía.

---

<sup>201</sup> BALDASSARRE, Antonio, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, *op. cit.* nota 176, pp. 185-186.

<sup>202</sup> Zagrebelsky, Gustavo, “*El derecho dúctil, ley, derecho, justicia*”, *op. cit.* nota 45, pp.37-39.

En este punto, resulta oportuno hacer referencia a un aspecto que ya se trató, el de la autonomía parlamentaria, en específico, cuando se habló de las teorías que se han formado al respecto. Mismas que, coinciden con la evolución que se ha desarrollado en este tema, pues se dijo que después de la segunda posguerra, apareció la teoría normativa, en la que el reglamento parlamentario deja de ser un acto exclusivamente imputable a la asamblea que contaba con plena disponibilidad sobre él, para convertirse en acto estatal que produce normas integradas en el ordenamiento jurídico. Con la precisión de que el Parlamento siempre guardará sumisión a la Constitución, y en algunos casos podrá ser sujeto a control de la constitucionalidad.

Después, se habló de la teoría *indirizzò* político, que tenía como principal preocupación que el reglamento parlamentario procurara la independencia y autonomía del parlamento, sin importarle lo relativo al control de constitucionalidad.

Sin embargo, surgió una postura ecléctica que sostuvo Manetti, quien refiere que la primera postura se olvida del carácter político de los parlamentos, queriendo someterlos siempre al control de la constitucionalidad; y la otra, se olvida de ese control, y sólo se preocupa por el ámbito político. Por lo que, propone que la autonomía se debe referir a todas las relaciones eminentemente políticas, como las relaciones entre los grupos parlamentarios; por lo que todas aquellas materias que escapen de este rubro, deben ser consideradas verdaderas fuentes de derecho, y por tanto estar sujetas a control de la constitucionalidad.

Al respecto, Elviro Aranda, sostiene que esta teoría tiene un punto débil, en lo referente a los derechos de las minorías, pues quedarían en estado de indefensión si se pretende que todos los actos de naturaleza política queden fuera del control de la constitucionalidad, por lo que propone que deben crearse los medios adecuados para su protección, y al no mencionar de qué tipo, de la pauta para pensar en que también algunos actos de naturaleza política pueden ser sujetos de control de la constitucionalidad.

Y es sobre este punto, en donde Baldassarre sí hace referencia expresa, pues refiere, que conforme a los criterios más recientes derivados del *estado*



*constitucional de derecho*, la configuración de la justicia constitucional puede tomar un rumbo, no sólo como protectora de los derechos fundamentales de los individuos, sino que también puede erigirse como *justicia política*. Por ejemplo, desarrollando una función de *moderación*, sobre la base de las normas constitucionales, respecto de las relaciones entre la mayoría y la minoría. Por lo que el núcleo central de la justicia constitucional viene por tanto dado, por la *constitucionalización* de las relaciones políticas.<sup>203</sup>

Con todo lo anterior, se pone de manifiesto que desde el punto de vista estrictamente del Derecho Parlamentario y desde el punto de vista del Derecho Constitucional, las distintas corrientes doctrinales y como se verá más adelante incluso conforme a las reformas constitucionales dadas en nuestro país, y por tanto la Suprema Corte, en la actualidad coinciden en que acorde a las circunstancias político-jurídicas, resulta idóneo lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que todas las autoridades, al emitir leyes o actos deben sujetarse a las normas, principios y directrices fijadas en la Constitución, y por lo tanto someterse a control de la constitucionalidad.

En otro orden de ideas, conforme a lo expuesto, se mencionó que los Tribunales Constitucionales o los jueces constitucionales, van a jugar un papel sumamente importante en el estado constitucional derecho, pues en muchos aspectos tendrán la última palabra en materia de constitucionalidad. Asimismo se expusieron algunos de los posibles problemas a los que se podían enfrentar, y del mismo modo los argumentos para solucionarlos o en su caso para demostrar que no hay tal problemática. Sin embargo un factor que no hemos tomado en cuenta y que es fundamental, es el relativo a cuáles deben ser las circunstancias políticas adecuadas para que los Tribunales Constitucionales puedan desarrollar correctamente sus funciones.

Así, tratándose del sistema jurídico y político, Fix Fierro refiere que es en la Constitución donde estos confluyen. Pues al limitar las zonas de contacto entre ambos, aumenta la irritabilidad recíproca entre los sistemas. Sin embargo, esto

---

<sup>203</sup> BALDASSARRE, Antonio, en *“La posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional”*, op. cit., nota 176, pp. 190-191.

permite que se incrementen las posibilidades de que el sistema jurídico registre decisiones políticas bajo la forma jurídica, a la vez que el sistema político, utilice al derecho para implementar la política, obteniéndose una función recíproca y posibilitando que la Constitución se conciba no sólo en forma negativa, sino en forma positiva: *ya no sólo limita al poder, sino fomenta su ejercicio adecuado*.<sup>204</sup>

Expuesto lo anterior, el mismo autor aborda entonces a los Tribunales Constitucionales en particular, entendiéndolos como un *“nodo operativo y organizado del acoplamiento estructural entre el sistema jurídico y político: al final, es en ellos donde la política se reviste de jurídica. Por esto, la función de los tribunales constitucionales en un régimen democrático es una operación de doble transformación: convierte los intereses sociales y disensos políticos en directivas y lineamientos para las operaciones internas del sistema jurídico, y a los requerimientos de generalización y congruencia internos del mismo sistema, en valores y lineamientos generales para la política”*.<sup>205</sup>

Por lo tanto, son la autolimitación y la especialización en las cuestiones constitucionales, las directrices que deben regir a los Tribunales. Y éstos deben respetar a la autonomía del legislador (no deben restringir las posibilidades de hacer política con el derecho), y la del sistema jurídico (deben limitar la constitucionalización del orden a intervenciones puntuales, eficaces y selectivas).

Por su parte José Ramón Cossío, sostiene que lo que ocurre entonces, cuando alguna parte acude a la Suprema Corte para preguntar si un acto de autoridad satisface o no, los estándares constitucionales, ésta tiene que recrear dicha racionalidad jurídica para reconstruirla, dado que se trata de la base sobre la cual se quiere, en principio, vivir. Por lo tanto, implícito en esto está la función de aquella: incluir condiciones de racionalidad en un juego político, convirtiéndose en un factor tanto constitutivo como recreativo de la democracia.<sup>206</sup>

Asimismo, los Tribunales Constitucionales según Nohlen, sólo tiene sentido de ser en una democracia representativa, sobre todo si ésta se equipara a

---

<sup>204</sup> FIX-FIERRO, Héctor, en *“Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia”*, op. cit., nota 185, pp. 69-89.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>206</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, en *“Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia”*, op. cit., nota 185, pp. 89-101.

la constitucional, pues la realidad es que en las democracias participativas, debido a que el soberano popular puede cambiar aleatoria e indiscriminadamente los preceptos constitucionales, los Tribunales Constitucionales pierden su ámbito y sentido.<sup>207</sup> Por lo que para que la jurisdicción constitucional pueda ejercer dicha función, debe contarse con una serie de requisitos irrenunciables, tales como la existencia de un estado constitucional; una democracia representativa; un diseño institucional de los tribunales, que permita que cumpla sus labores; y el desarrollo de una cultura democrática.

Ahora bien, desde un punto de vista meramente jurisdiccional, José Ramón Cossío se ha pronunciado respecto a en qué democracia debe ser en la que actúen los Tribunales Constitucionales. Ha sostenido que no debe ser la electoral, pues para ello está el Tribunal Electoral; sino que debe ser la sustantiva, esto significa que la Suprema Corte debe dedicarse a proteger los derechos humanos, sobre todo, *los viejos derechos liberales* que él considera como precondiciones para la democracia, para mantener un equilibrio de poderes y asegurar el sistema federal, y así garantizar tanto el principio de legalidad como el de supremacía constitucional.<sup>208</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional y con él, el Poder Judicial obtienen una posición compatible tanto con el principio de la democracia, como con el de la división de poderes.

Finalmente, una vez expuesto de manera general, cómo es que las distintas doctrinas compatibles con el llamado estado constitucional de derecho pretenden que operen los Tribunales Constitucionales. Es oportuno abordar la situación que ha vivido nuestro país en esta materia.

En México, a pesar de que como ya se mencionó, la Constitución del 1917 ya contenía los elementos suficientes para comenzar a desarrollar un verdadero *estado constitucional de derecho*, hubo muchos factores que no lo permitieron a lo largo de casi todo el siglo pasado. Así, uno de ellos fue la forma en que el órgano encargado de ser guardián de la Constitución desarrolló su teoría sobre la

---

<sup>207</sup> NOHLEN, Dieter, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 3-53.

<sup>208</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 89-101.

interpretación de los preceptos constitucionales. Dicho órgano siguió varias tendencias de interpretación atendiendo a la dirección política del gobierno en turno. Por ejemplo, la etapa de 1917 a 1927 fue el periodo constitutivo; de 1928 a 1934 el periodo liberal; de 1934 a 1940, el periodo socialista; y de 1940 a 1994, el periodo estatista.<sup>209</sup> En todo este tiempo, los pronunciamientos de la Corte fueron más bien discretos y no se generaron teorías representativas sobre el alcance de los preceptos constitucionales, sobre todo de la parte orgánica de la Constitución. Sin embargo, la Corte no tuvo la posibilidad de declararse en asuntos relativos al sistema competencial en el federalismo, ni en cuanto a la división de poderes, ni en lo relativo a la protección de las minorías parlamentarias, debido a que no existían las garantías jurisdiccionales para tal fin.

No obstante, en la interpretación de la Corte regularmente primaron argumentaciones de tipo legalista, que no permitieron desarrollar una política constitucional que admitiera la utilización de las directrices, valores y principios constitucionales. Como muestra de esta discreción y de su falta de actuación para intervenir en el fortalecimiento del Estado de Derecho, por ejemplo, las controversias constitucionales, mecanismo diseñado para hacer respetar la parte orgánica de la constitución, se utilizaron muy pocas veces antes de 1994, aunque existían literalmente en el texto constitucional desde 1917. Esto fue consecuencia de la misma timidez que la Corte guardó al resolver conflictos entre poderes, sobre todo en lo relativo a los sujetos legitimados para cumplir esa tarea, lo que en el fondo desalentó su utilización.

Lo anterior fue, en gran medida, resultado de la falta de reglamentación del mecanismo, lo que pone de manifiesto el legalismo con que se sustentaron las argumentaciones de la Corte, dejando con esto de cumplir con uno de los principios más representativos del constitucionalismo moderno, el de la supremacía constitucional, pues no hizo respetar la parte que organiza a los distintos órdenes y entes de poder, con lo que el ejecutivo de facto y de derecho, adquirió poderes sin que existiera la posibilidad jurídico-constitucional de

---

<sup>209</sup> TORRES ESTRADA, Pedro, (comp.) *“Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho”*, México, Limusa, 2006, pp. 227-241.

controlarlo. Sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1994, el Poder Judicial, el Derecho Constitucional, el Derecho Procesal Constitucional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ganaron un fuerte protagonismo en México. Si analizamos los últimos periodos de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano, nos daremos cuenta de que, entre 1997 y el año 2000, el peso de las decisiones recayó en el Poder Legislativo, no obstante después del año 2000 la Corte ha tenido que resolver muchas de las grandes cuestiones nacionales.<sup>210</sup>

También es importante señalar que México vive un proceso de consolidación democrática y que, ante la falta de acuerdos en la clase política, la Corte ha recibido muchos de los conflictos del actual debate nacional, corriendo el riesgo de sobrecalentar políticamente sus decisiones al resolver situaciones que deben solucionarse en la *arena política* y no en la *arena jurídica*. De esa forma, a últimas fechas es cada día más grande el protagonismo del Poder Judicial en México, a través de la Corte, y eso ha ocasionado inquietud entre los otros dos poderes. Sin embargo, no pasa nada que no haya ocurrido en otros países cuya tradición democrática y cuya división de poderes son fuertes. Lo que sucede es que en México, el Poder Judicial, fue un poder débil frente a los otros y, en especial, frente al Ejecutivo. Incluso, si analizamos cuál ha sido el órgano encargado de dar armonía y congruencia a la Constitución en los países que han transitado de sistemas autoritarios a sistemas democráticos, o en países que tiene una nueva Constitución, veremos que el Poder Judicial ha sido la válvula de escape, de orientación y de integración.

No obstante lo anterior, la forma de interpretar la Constitución y sus preceptos han cambiado en la Suprema Corte, sobre todo porque dejó de ser una norma organizativa y procedimental, para convertirse en una norma principal o rematerializada. Es decir, la ley, que en un tiempo fue la medida de todas las cosas en el campo del derecho, cedió paso a la Constitución para convertirse ella misma en objeto de mediación. Además, el órgano de aplicación de la justicia constitucional ha asumido que la interpretación de la Constitución también ha

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 239.

cambiado, pues ha variado el contexto político, social, económico, histórico y filosófico del país.

Tal es la importancia de la interpretación que realiza la Suprema Corte, que resulta innegable, que cualquier persona que pretenda hacer un estudio serio sobre cualquier tema jurídico tienen que acudir los criterios emitidos por la Corte, con mayor razón, si nos referimos a la elaboración de una promoción, cualquiera que sea, que se presente ante un órgano jurisdiccional o de gobierno. Con ello no se quiere decir que dichos criterios sean la última palabra o que sólo conforme a ellos se tengan que realizar las cosas. Pero, se insiste no se puede negar su trascendencia en nuestros días. Con ello, se refrenda aun más la responsabilidad y compromiso con la sociedad que deben tener los jueces constitucionales, al momento de resolver.

Así, se puede decir que en México, a partir de la reforma constitucional de 1994, las Controversias Constitucionales, las Acciones de Inconstitucionalidad y el Juicio de Amparo se tornaron en genuinos medios de control constitucional judicial. Que junto con la facultad de investigación, la delegación de asuntos electorales al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del control de la legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, han hecho que la Suprema Corte tenga las herramientas suficientes para asumir el papel que le corresponde dentro del *estado constitucional de derecho*; y así poder fungir como un órgano sólido, pero sobre todo legítimo a la hora de ejercer sus facultades constitucionales, que como ya se mencionó, son el origen de esa legitimidad.

Finalmente, y con la finalidad de cerrar este apartado y adelantar consideraciones que se abordarán en los siguientes, cito la siguiente idea: *...ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos nos permiten, sino incluso lo que prohíben.*<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> *El federalista*, traducción y prólogo de G. R. Velasco, FCE, México, 1943, n.º 78 (Hamilton), p. 339, citado por ZAGREBELZKY, Gustavo, "El Derecho Dúctil, ley, derecho, justicia", *op.cit.* nota 45, p. 55.

## **CAPÍTULO III. Panorama y problemática de la regulación interna del Congreso Mexicano.**

### **1. Reforma constitucional de 1977.**

En México el Poder Legislativo ha estado facultado constitucionalmente para autoreglamentarse desde la Constitución de 1824, que en su artículo 34 estipulaba:

*“34. Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer sobre él, si ambas cámaras lo estiman conveniente.”<sup>212</sup>*

Asimismo la Constitución de 1857 en la fracción XXVIII, del artículo 72, establecía:

*“PARRAFO III  
De las facultades del congreso.  
72. El congreso tiene facultad:*

*...  
XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas ú omisiones de los presentes.”<sup>213</sup>*

Y finalmente, la Constitución de 1917, en la fracción XXIII, del artículo 73.

*“SECCION III.  
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.  
Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*...  
XXIII.- Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.”*

Posteriormente, mediante decreto de 6 de diciembre de 1977. Por un lado, se derogó la precitada fracción XXIII del artículo 73 constitucional, eliminando la facultad del Congreso para emitir su propio reglamento interno; y por otro, se adicionaron tres párrafos al artículo 70 constitucional, en los que se estableció la facultad del Congreso para emitir su propia Ley Orgánica que regularía su

---

<sup>212</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p.246.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p 194.

estructura y funcionamiento internos, con la novedad de que esta ley no podría ser vetada, ni necesitaba de promulgación por parte del ejecutivo federal:

*“Artículo 70. Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".*

***El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.***

***La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la cámara de diputados.***

***Esta ley no podrá ser vetada ni necesitara de promulgación del ejecutivo federal para tener vigencia.”.*** (Lo destacado es propio).<sup>214</sup>

Esta última reforma, fue el resultado de múltiples situaciones que venían dándose a nivel mundial en todos los aspectos, (político, social, económico e inclusive jurídico). En México, hubo un amplio periodo de inmovilidad política, debido a que en un solo partido estaba concentrado gran parte del poder, pues el Presidente de la República dominaba por completo al Congreso. Por lo que empezaron a surgir movimientos que permitieron sacar a la luz las verdaderas necesidades y opiniones de la población. Por ejemplo, en 1939 surgió el primer partido político de oposición, Acción Nacional, que apareció para recopilar las inconformidades del pueblo mexicano de la época. De ese modo, en la Cuadragésima Legislatura, por primera vez aparecieron entre sus integrantes, cuatro Diputados de ese partido. Posteriormente fueron apareciendo nuevas corrientes políticas, e inclusive otros partidos políticos, que inyectaron nuevas ideas, y seguían recogiendo las inconformidades de la población.

Al darse cuenta de esta situación, el Presidente López Mateos, propuso una nueva forma de integrar la Cámara de Diputados acorde a las necesidades que se venían presentando, *“Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en*

---

<sup>214</sup> D.O.F., 06-12-1977, Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



*mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos ‘diputados de partido’.* La propuesta fue aprobada por el Congreso y publicada el 22 de junio de 1963.<sup>215</sup>

Sin embargo, aún cuando el sistema de *diputados de partido*, estuvo vigente durante casi cinco legislaturas, no se logró obtener una auténtica estructura pluripartidista. Por lo que ahora, el Presidente López Portillo propuso una reforma más a fondo, mediante la que se sustituyera el sistema de *diputados de partido*, por un sistema en el que coexistieran el sistema de representación proporcional, en unión con el ya establecido de mayoría relativa, en el que el dominante fueran los de mayoría, y se introdujera parcialmente el primero. Para la implementación de este sistema se aumentó el número de Diputados a 400, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, aunque posteriormente se aumentaron otros 100 de este principio para quedar en 500, tal como en la actualidad se mantiene. Sin embargo, el sistema con una minoría garantizada constitucionalmente del 25%, no alteraba en lo fundamental la correlación de fuerzas políticas, de modo que este cambio, materialmente no tuvo grandes alcances, pero de algún modo ayudó, pues como lo refiere Jorge Garabito: *tuvo más importancia como efecto psicológico que político.*<sup>216</sup>

Por lo que al advertirse que el sistema de equilibrio de poderes no funcionaba, pues había un desequilibrio marcado que favorecía al ejecutivo. Incluso llegó a preguntarse, cuál era entonces realmente la función del Poder Legislativo. Tan es así, que se dice que en esa época, *la función del Congreso se reducía a ser legitimador de los actos del Ejecutivo*, debido entre otras causas, a que en esa década, ambas cámaras eran controladas por el Presidente, en virtud de un sistema político autoritario que se implantó posteriormente a la Revolución.

---

<sup>215</sup> GARABITO MARTÍNEZ, Jorge, “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, Revista Quórum Legislativo núm. 81, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, abril-junio 2005, p. 16.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 22.

Sin embargo, debe contextualizarse, pues esta modificación constitucional no debe ser vista como un logro únicamente del Titular del Poder Ejecutivo, sino como el resultado de una serie de presiones políticas y sociales que el régimen del Presidente López Portillo tuvo que afrontar desde su inicio.<sup>217</sup>

En ese contexto, fue que la reforma de 1977, no sólo modificó la forma de integrar el Congreso Mexicano, sino que también, reformó el artículo 70 constitucional, que cómo se mencionó en párrafos anteriores, se le adicionaron tres párrafos, en los que se facultó al Congreso para emitir su propia Ley en la que regularía su estructura y funcionamiento internos, con la peculiaridad que no podría ser vetada ni promulgada por el ejecutivo.

Las principales razones que expresaron los Diputados y Senadores, para motivar esta reforma, fueron las siguientes:

- El incremento de las posibilidades de la representación nacional a través del nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados que combina la elección de 300 diputados por el procedimiento de mayoría relativa con la elección de otros 100 por el principio de representación proporcional de los partidos políticos registrados.
- El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público lo que obliga a garantizar en la vida parlamentaria de la Cámara, los derechos de libertad de sus representantes, con el fin último de promover, cada vez más, la participación política del pueblo y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder político en tanto constituyen organizaciones formadas libremente por los ciudadanos.
- El establecimiento de un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión al conferirse con este objeto nuevas facultades a las Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación exige desarrollarse en la Ley Orgánica del Congreso.

---

<sup>217</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “*La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, Revista Quórum Legislativo núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2005, p. 19.

- A que atendiendo a la técnica jurídica, la gradación de normas, va de la Constitución a la Ley y después al Reglamento, por lo que la expedición de una Ley Orgánica y Reglamentaria del Congreso, permitirá, formalmente, darle jerarquía adecuada a las normas internas y, materialmente ser más acorde con los requerimientos de los nuevos tiempos.
- Inclusive se dijo, *los mexicanos lo han reiterado: gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.*<sup>218</sup>

Otras de las razones por las que era necesario, el cambio de regulación interna del Congreso Mexicano, era que el reglamento que estuvo vigente por más de 40 años, aun con sus múltiples reformas, ya no era adecuado para las necesidades de la época y mucho menos con la reforma en cuestión, pues con el incremento de los miembros de las cámaras, se requería de una regulación mucho más eficaz que lograra encausar todas las ideas ahí expuestas, y a la vez organizarlas de manera adecuada, con la finalidad del correcto desempeño de la gran cantidad de funciones que le atañen a los Parlamentos modernos.

Sin embargo, no resultó fácil entender técnica y jurídicamente estas razones, por lo que como lo refiere Juan Carlos Cervantes, analizando el contexto en que tuvo lugar la reforma. Fue posible deducir que el cambio del Reglamento por una Ley Orgánica, estaba estrechamente ligado con la tendencia modernizadora en materia administrativa de esa época, y no a cuestiones de estricto carácter jurídico-parlamentario. Tal como lo sostuvo el Senador Padrón Puyou, quien señaló, que en virtud de que el Congreso ya había aprobado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instrumento básico del Poder Ejecutivo y que el Poder Judicial se regía por un ordenamiento igual: “*era imperioso, congruente con la realidad y necesario, que en el Poder Legislativo se*

---

<sup>218</sup> DECRETO, 04-02-1977, **EXPOSICION DE MOTIVOS**, CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS, EXPOSICION DE MOTIVOS, México, D.F., a 7 de Septiembre de 1976, INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

*establezca, también, la base para que, siendo depositario de la soberanía del pueblo, cuente con una Ley actual, ágil y acorde con los tiempos modernos”.*<sup>219</sup>

De esa manera, con base en lo expuesto en el capítulo pasado en cuanto a la naturaleza jurídica de este tipo de disposiciones, podríamos argumentar que no se les puede equiparar a ningún tipo de norma, pues su esencia es totalmente distinta, en virtud de que éstas, son normas materiales que buscan lograr un correcto desempeño de las tareas parlamentarias mediante una autonomía orgánico-funcional, que está dotada a su vez de tintes meramente políticos, en función del carácter representativo del órgano de mérito. Por lo que las funciones que puede llegar a desempeñar la Ley Orgánica de otro órgano del Estado, serán totalmente distintas a las que tendrá un reglamento parlamentario. En consecuencia, un reglamento parlamentario no será más o menos eficaz, en función de su nomenclatura, sino que por sí mismo atendiendo a su forma de creación, a su ausencia de sanción, a los fines que persigue, a su contenido y a otras tantas características tan peculiares, es que podrá lograr tener un adecuado funcionamiento. Y es también por todas esas razones, que deben quedar fuera de toda jerarquía normativa, pues deben estar en un plano horizontal respecto de las demás normas.

De esa forma, los principales aspectos que se incluyeron en la nueva ley consistieron en que:

- Se acotó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se dejó vigente la parte relativa al desarrollo de procedimientos en específico, como las sesiones, los debates y las votaciones, debido a que esas cuestiones, a juicio de los legisladores, se asemejaban a temas de índole administrativo.<sup>220</sup> Sin embargo, resulta importante destacar, que en los artículos 66 y 106 de la propia ley, se decía que lo relativo a las sesiones, debates y votaciones, sería regulado por los Reglamentos internos de debates de cada cámara. Pero durante toda la vigencia de

---

<sup>219</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota, 217, p. 24.

<sup>220</sup> Exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1979, Diario de los debates del 9 de mayo de 1979.

esta Ley nunca se emitieron tales disposiciones, por lo que, conforme al artículo 2° transitorio, se siguió aplicando el Reglamento Interior del Congreso de 1934, para los aspectos antes mencionados.

- Se incorporaron por primera vez los grupos parlamentarios, aunque, sólo para la Cámara de Diputados.
- Se separaron las disposiciones para cada cámara, dentro de la misma ley.
- Se reestructuraron las comisiones.
- Se incorporó un nuevo sistema de colegio electoral.
- Se incorporó por primera vez la Mesa Directiva, aunque con funciones muy limitadas.

Como se puede observar, aun con todas las precisiones que más adelante se detallarán, esta reforma constitucional y en consecuencia la Ley Orgánica del Congreso, sí constituyeron un verdadero cambio en la estructura del Estado, con lo que se comenzaron a dar pasos hacia una verdadera autonomía parlamentaria y hacia la consolidación de la democracia. Pues por ejemplo, el hecho de eliminar la posibilidad de que el Ejecutivo vetara esa ley, constituyó un verdadero cambio, por lo menos formal, en cuanto a que se le comenzara a reconocer cierta autonomía parlamentaria al congreso mexicano; así como la circunstancia de que se comenzaran a reconocer los derechos de la minorías, también constituyó otro avance en cuanto a fomentar un ambiente plural en el órgano legislativo.

## **2. Posteriores reformas en materia de reglamentación interna del Congreso mexicano.**

Fueron varias las reformas que sufrió la Ley Orgánica de 1979, sin embargo, sólo se atenderá a la de 1981 y a la de 1994; pues en 1999 se abrogó a la de 1979 y se creó una nueva Ley Orgánica (vigente a la fecha), misma que

igualmente ha tenido varias reformas, pero aquí sólo se hará referencia a la de 2004, por estar estrechamente relacionada con el tema que nos atañe.

Así, en 1981, se reformó el artículo 60 constitucional, relativo a los Colegios Electorales. Por lo que la Ley Orgánica del Congreso indirectamente tuvo que ser modificada para adecuarse a estas reformas. Modificándose los artículos 15, 23 y 24 de dicha Ley.<sup>221</sup>

En 1994, se dio una reforma que implicó más aspectos. Pues para esas fechas, la oposición fue ocupando cada vez un mayor espacio en el interior de las cámaras, no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente, inclusive llegaron a ocupar 240 curules, que aún cuando no conformaban una mayoría absoluta, la tendencia sí apuntaba hacia allá.

Por esa razón, la reforma naturalmente atendió a la modificación de las normas de dirección y administración, ámbitos en los que la oposición ya comenzaba a reclamar injerencia. No fue fácil lograr esta reforma, pues por la naturaleza de los temas en cuestión, el debate era sumamente sensible, tan es así que se tardaron casi dos años en llegar a un acuerdo, en 1992 iniciaron las negociaciones y fue hasta julio de 1994 que se concretaron en lo siguiente:

- Se amplió el número de integrantes del Senado a 128.
- Se eliminó la figura del Colegio Electoral, para determinar la validez de la elección de Diputados y Senadores.
- Se incluyeron prácticas parlamentarias al texto de la ley.
- Se estableció la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, con lo que la Gran Comisión dejó de ser el único órgano de dirección. Y en el Senado, la Gran Comisión se convirtió en órgano plural.
- Y, se incluyeron a la Mesa Directiva miembros de todas las fracciones parlamentarias.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> D.O.F. de 22-04-1981, Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>222</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 217, pp. 38-42.

Finalmente, en 1999, se dio una verdadera reforma integral. En las elecciones intermedias de 1997, el partido que venía siendo el mayoritario, perdió algunas de las elecciones en los Estados de la República, así como la mayoría absoluta en el Congreso. Situación que trajo muchos problemas principalmente en cuestiones atinentes a la dirección de las cámaras, sin embargo, las soluciones no estaban previstas en la Ley Orgánica, por lo que se tuvieron que resolver mediante acuerdos parlamentarios, que aunque modificaban radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, constituían una alternativa viable.<sup>223</sup>

Pero aun así seguían siendo necesarias modificaciones de fondo a la Ley Orgánica, por lo que después de un tiempo, se comenzaron a presentar múltiples iniciativas de reforma a la Ley, todas ellas se dictaminaron conjuntamente y el resultado fue la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999. Las principales modificaciones atendieron a la existencia de un órgano de gobierno perfectamente definido, en donde se pudiera dar una participación plural; donde la toma de decisiones se daba conforme a la fuerza electoral representada por cada grupo parlamentario; se fortaleció la Mesa Directiva; y, se distribuyeron las funciones en general de todos los órganos de dirección y de las comisiones, para permitir un trabajo legislativo ágil y fructífero.<sup>224</sup>

Ahora bien, desde la Ley Orgánica de 1979, en cuanto a la reglamentación funcional de cada una de las cámaras, se estipulaba lo siguiente:

*ARTÍCULO 3º. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República **esta Ley y los Reglamentos que se deriven de la misma.***

...

*ARTÍCULO 66.- El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará, con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.*

...

*ARTÍCULO 106.- El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores establece todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.<sup>225</sup> (Lo destacado es propio).*

---

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>224</sup> GARABITO MERTÍNEZ, Jorge, *op. cit.*, nota 215, pp. 32-34.

<sup>225</sup> D.O.F. 25-05-1979, Poder Legislativo, Cámara de Diputados, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, en la Nueva Ley Orgánica de 1999, dicho aspecto se reguló de la siguiente manera:

*Artículo 3º. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales...*<sup>226</sup> (Lo destacado es propio).

Sin embargo, en diciembre de 2004, se reformó dicho artículo para quedar como sigue:

*Artículo 3o.*  
*El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra...*<sup>227</sup> (Lo destacado es propio).

Las razones que en su momento motivaron esta reforma fueron las siguientes:

- Dar seguimiento al proceso de actualización, modernización y reforma del Poder Legislativo de la Unión, iniciado con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 y sucedida por valiosos y numerosos esfuerzos de los legisladores federales en 1994 y 1999.
- A que la práctica parlamentaria ha demostrado que cada órgano legislativo requiere libertad para establecer las formas particulares de elaborar sus acuerdos internos, de organizarse y promover el trabajo de sus comisiones, así como para desahogar las discusiones, votaciones e incidencias del procedimiento y el debate legislativos.
- Y es en ese sentido que las diferencias que presentan las Cámaras en su **integración y estructura**, el desarrollo de las actividades legislativas y parlamentarias tanto en el Senado de la República como en la Cámara de

---

<sup>226</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

<sup>227</sup> D.O.F. 30-12-2004, Poder Legislativo, Congreso de la Unión, Decreto por el que se reforma el artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



Diputados muestra la diversidad en los mecanismos utilizados para cumplir las atribuciones que constitucional y legalmente les corresponden.<sup>228</sup>

Asimismo, resulta importante destacar lo que en la discusión de origen, el Diputado Iván García Solís refirió:

*“A casi 200 años de existencia del Primer Congreso Mexicano, el honorable Congreso de la Unión se reivindica hoy como un órgano de poder verdadero, auténticamente representativo y en ejercicio de sus facultades y autonomía constitucionales, por primera vez, quizá desde la tercera década del siglo XX.*

*Sin embargo, al mismo tiempo, ante los ojos del ciudadano se encuentra en problemas derivados de una normatividad constitucional e interna con muchos rasgos de obsolescencia e incluso de anacronismo.*

*... Esta perspectiva, sin embargo, encaró el problema del principio de legalidad en un país en que es una exigencia la facultad expresa para la realización de estos actos.*

*Hubo que resolver si esta vía era la adecuada, toda vez que la Constitución no señala que cada Cámara pueda hacer su propio ordenamiento y más aún que este ordenamiento se sujete a un proceso distinto bicameral señalado en la Constitución.*

*...*

*Por ello esta Cámara, pensamos perfectamente, convenientemente, de manera útil, puede tener sus procedimientos internos sin facultad constitucional expresa...<sup>229</sup>*

Igualmente, el Diputado Vázquez González, comentó:

*“Sin embargo, es necesario contar con la facultad, derivada ésta de la Ley Orgánica, para que podamos contar con nuestro propio Reglamento*

*...*

*Sabemos que las normas jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión son, en primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Pero en virtud de que las disposiciones del Reglamento Interior son omisas, confusas y en muchas ocasiones inaplicables para la nueva realidad de la Cámara de Diputados es por lo que nos hemos visto en la necesidad de aprobar innumerables acuerdos parlamentarios, pero el aspecto fundamental es que no contamos con un reglamento moderno y actualizado que nos permita realizar de manera más eficaz nuestra importante tarea legislativa.”<sup>230</sup>*

---

<sup>228</sup> Exposición de motivos (20 de agosto de 2004), fecha de publicación 30 de diciembre de 2004, proyecto de decreto, que reforma el artículo 3°, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>229</sup> DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3°, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>230</sup> DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3°, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Sin que por el momento se haga mayor referencia a lo expuesto por los Diputados, conforme a lo que se ha venido exponiendo a lo largo del presente trabajo, es evidente que ciertos argumentos pueden generar puntos de contradicción o bien que merecen algunas explicaciones y precisiones. Por lo que por ahora, basta con referir que éstas fueron las razones que motivaron a los legisladores para llevar a cabo la reforma de mérito.

Ahora, como se mencionó en la exposición de motivos y en la discusión de origen, ambas cámaras procedieron a la elaboración de sus reglamentos. Así pues, la Cámara de Senadores hizo lo propio el 4 de julio de 2010 cuando se publicó el *Reglamento del Senado de la República*. Y por su parte, la Cámara de Diputados emitió el suyo, que se publicó el 24 de diciembre de 2010.

Otra reforma que atañe al tema que nos involucra, es la reforma constitucional a los artículos 71 y 72, publicada el 17 de agosto de 2011. La materia de ésta, se refiere sustancialmente a la facultad del Presidente de la República de vetar alguna ley aprobada por el Congreso. Como se puede observar, aparentemente el fondo de esta reforma poco tiene que ver con el aquí tratado, sin embargo, como consecuencia de estas modificaciones, al cambiar la redacción y contenido de los mencionados artículos, se sustituyó el término *reglamento de debates*, por el de *Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*, cuestión que sí tiene que ver con lo que interesa.

Pero en realidad al exponer aquí los motivos de las reformas, tanto los Diputados, como los Senadores, no dieron mayor razón del cambio, sino que se limitaron a referir lo siguiente:

En la discusión de origen, el Diputado José Alfredo Botello Montes, manifestó:

*“...Otro punto a favor del dictamen en comento es que a través de éste la Comisión de Puntos Constitucionales actualiza el primer párrafo del citado artículo 72 constitucional, ya que elimina la referencia al reglamento de debates, el cual no existe en nuestro actual parlamento y la sustituye por el correcto reenvío a la vigente Ley Orgánica del Congreso y sus Reglamentos respectivos. **De esta manera se avanza en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley Fundamental...**”<sup>231</sup>*

---

<sup>231</sup> Discusión de origen, 15 de abril de 2003, Cámara de Diputados, Versión Estenográfica, Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro del texto del dictamen de origen se expuso lo siguiente:

*“...Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo, para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, **dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas...**”<sup>232</sup>*

En el dictamen de la Cámara de Senadores, se dijo lo siguiente:

*“...Se considera conveniente sustituir el término Reglamento de Debates, **por considerarse un término anacrónico**, asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales para que cuando el Congreso lo estime conveniente exista una Ley General para el Congreso y que cada cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido “la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos”.*

*Cabe señalar que los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, sin embargo, dicho reglamento no existe como tal, por lo que se propone reformar el artículo 71 constitucional **para tener congruencia** en lo que respecta al Reglamento de Debates...”<sup>233</sup>*

De esa forma, el texto de los artículos antes de la reforma era:

*“Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*...*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el **Reglamento de Debates**.*

*Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el **Reglamento de Debates** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...” (Lo destacado, es propio).*

Y quedó de la siguiente manera:

*“Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*...*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la **Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos**.*

---

<sup>232</sup> Dictamen de origen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 15 de abril de 2003, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria No. 1232, Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>233</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, primera con proyecto de Decreto que reforma los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 19 de junio de 2008, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria No. 40, Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la **Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos**, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:...*” (Lo destacado, es propio).

Como se puede observar, la intención del legislador es coincidente, por lo menos en la forma. Pues en la reforma a la Ley Orgánica de 2004, se dijo que la Ley Orgánica facultaría a ambas cámaras para que legalmente pudieran emitir su propio reglamento interno, y así regir la parte funcional de la mismas, por lo que el Reglamento para el Gobierno Interior de 1934 quedaría derogado en las partes que se opusiera a éstos. Y, en esta reforma constitucional, se cambia el término *Reglamento de Debates*, por el de *la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*, por considerarse anacrónico, debido a que la Ley Orgánica del Congreso ya estaba vigente, y a que las cámaras ya podían emitir su propio reglamento. Pero en el fondo, como se analizará más adelante, se puso de manifiesto nuevamente la problemática que existe en la reglamentación interna del Congreso.

### **3. Aspectos que regulan los reglamentos autónomos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

Ambos reglamentos, en general atienden a las mismas cuestiones, salvo algunas exclusivas de cada cámara que evidentemente tienen un apartado distinto según corresponda. Por lo que el desarrollo de los aspectos que regulan ambos ordenamientos se hará de forma conjunta.<sup>234</sup>

En un principio, se habla de las disposiciones generales, en donde se definen algunos de los conceptos necesarios para el entendimiento de los Reglamentos, se establece el procedimiento de reforma a los mismos, y, se explica en términos generales la naturaleza del ordenamiento. Por ejemplo, en el Reglamento de la Cámara de Senadores:

*“Artículo 1*

---

<sup>234</sup> GAMBOA MONTEJANO, Claudia, y AYALA CORDERO, Arturo, “ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México, 2011, pp. 4-8.

1. *Este Reglamento tiene por objeto regular: el estatuto de los senadores y las senadoras; **el funcionamiento** del Senado de la República y sus órganos; **los procedimientos legislativos** y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.*

2. *Lo no previsto en el presente Reglamento se ajusta a las disposiciones complementarias aprobadas por el Pleno del Senado, a propuesta de los órganos competentes.” (Lo destacado es propio).*

Posteriormente, se trata lo relativo a la inmunidad de que gozan los parlamentarios; de sus derechos y obligaciones; de las licencias, suplencias, y vacantes; de los impedimentos y de las incompatibilidades; y de la responsabilidad y disciplina parlamentaria.

También, se aborda lo tocante a los Grupos Parlamentarios y a los Órganos de Dirección, en cuanto a su organización y funcionamiento. Asimismo, cuando se aborda el tema relativo al Pleno y su funcionamiento, se abordan cuestiones de suma importancia, tales como: los tipos y las modalidades de las sesiones; la asistencia y el quórum; el orden del día; el uso de la palabra; todo lo relativo a los debates; las votaciones; las mociones; y, en general, al trabajo cotidiano que se desarrolla en el máximo órgano de ambas cámaras.

Del mismo modo, se trata todo lo relativo a las comisiones y a los comités. Esto es, los tipos y forma de integración; cómo y bajo qué circunstancias se llevarán a cabo sus reuniones; lo tocante a la asistencia y el quórum; así como la discusión y votación desarrolladas en las mismas.

Un tema que también es tratado y que sin lugar a dudas es uno de los más importantes en cuanto a la función legislativa, es el relativo al procedimiento legislativo. Tan es así, que el propio Reglamento de la Cámara de Senadores hace referencia a que es conforme a la Constitución como se desarrollara el mismo, siendo coincidente con lo que se ha venido diciendo, en el sentido de que los reglamentos parlamentarios son y deben ser desarrollo directo de la Constitución, y no de una ley.

*“Artículo 162*

1. *El procedimiento legislativo se desarrolla, para efectos de la expedición de leyes y decretos, **de acuerdo a lo que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución.***

2. *En lo que se refiere a las reformas y adiciones a la propia Constitución, la participación que corresponde al Senado **se apega a lo que dispone el artículo 135 constitucional.***"

Así, se regula todo lo relativo a las iniciativas, es decir, quién o quiénes pueden tramitarlas, y, bajo qué forma y qué requisitos debe hacerse; lo referente al turno a las comisiones; en cuanto a los dictámenes, qué son, cómo se emiten, cómo se generan, etc.; lo relativo a los plazos; así como de la intervención de la cámara correspondiente en el proceso de reforma constitucional.

También se incluye lo relativo a las relaciones diplomáticas que pudieran tener cada una de las cámaras, así como la forma en que se llevarán a cabo ceremonias especiales y los protocolos que se seguirán en las mismas.

Otros temas tratados y que atienden a las actuales necesidades, son el de la transparencia y acceso a la información, y el de la regulación del cabildeo, que por primera vez se hace en nuestro país. Otros temas no menos importantes que se incluyen, son los relativos a las cuestiones administrativas; a los servicios parlamentarios; todo lo relacionado con la comunicación social; los diarios de debates, y las gacetas parlamentarias.

Y por último, ambas cámaras regulan algunas cuestiones que como se dijo, son exclusivas de cada una. El Reglamento de la Cámara de Senadores, regula todo lo relativo a la ratificación de nombramientos de algunos servidores públicos; así como la intervención del Senado en asuntos de índole internacional, por ejemplo, la aprobación de tratados internacionales. Y por su parte el Reglamento de la Cámara de Diputados, contempla por ejemplo, la discusión del presupuesto de egresos, y todo lo tocante a la cuenta pública, entre otros aspectos.

Como se puede observar, queda de manifiesto que los temas contenidos en ambos ordenamientos, son de suma importancia y trascendencia en la vida no sólo del Congreso Mexicano, sino del Estado mismo. Pues el hecho de sentar las reglas por las que se iniciarán, discutirán, tramitarán, votarán y en algunas ocasiones, se promulgarán, la gran mayoría de las normas jurídicas que integran el orden jurídico nacional, hace que constituyan una materia fundamental, a la que

de ninguna manera se le puede catalogar como de carácter meramente administrativo, restándole, empero, esa importancia y trascendencia esencial.

Aunado a ello, la naturaleza de los temas abordados, hace que se involucren aspectos tan delicados, como los debates, las intervenciones y el trámite a la iniciativas, entre otros, que no pueden tomarse tan a la ligera y dejarlos en un segundo plano jerárquicamente hablando, pues conforme se ha venido diciendo, la naturaleza de los reglamentos parlamentarios, hace que no puedan ser jerarquizados conforme a las demás normas jurídicas y mucho menos entre ordenamientos de las mismas características, sino que se tiene que atender a ámbitos competenciales, es decir, se deben ubicar en planos horizontales y no verticales.

#### **4. Ubicación de los Reglamentos autónomos de ambas Cámaras en el orden jurídico nacional.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la jerarquía de los Tratados Internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional, en el Recurso de Revisión 120/2002, sentó un criterio (que no constituyó jurisprudencia obligatoria) en cuanto a qué es, cómo se integra, y qué relación tiene respecto del orden jurídico nacional, la llamada Ley Suprema de toda la Unión, término establecido en el artículo 133 constitucional. Este precedente servirá como orientación para tratar de ubicar en dónde se encuentran los reglamentos parlamentarios de nuestro país en el orden jurídico nacional.

Por principio de cuentas conviene citar la parte conducente del artículo 133 constitucional:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”*

En cuanto al término, *leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella* (de la Constitución), que es la parte que nos interesa, en primera instancia la Corte

rechaza que éstas correspondan a las leyes federales, argumentando que de ser así, se colocaría a las mismas por encima de las Constituciones y de las leyes de los Estados, lo que sería contrario al sistema federal que deriva de lo previsto en los artículos 41, párrafo primero y 124 constitucionales.

De esa forma, el Pleno se pronunció en el sentido de que estos preceptos establecen una convergencia con diversos órdenes jurídicos o niveles de gobierno entre los cuales no existe una relación de jerarquía, ya que operan bajo diversos ámbitos de competencia fijados previamente en la Ley fundamental del Estado mexicano.

Por lo tanto, se concluyó que las leyes del Congreso de la Unión a las que hace referencia el artículo 133, son las *leyes generales*, esto es, aquellas que válidamente pueden incidir en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Asimismo, se precisó que son jerárquicamente superiores a las leyes federales y locales, pero que a su vez, se encuentran jerárquicamente por debajo de los tratados internacionales y de la Constitución.<sup>235</sup>

Sin embargo, los Ministros que no conformaron la mayoría emitieron sus respectivos votos particulares, en los que en general, consideran que ese orden jurídico distinto conformado por las normas generales, no tiene razón de ser. Con independencia de las consideraciones que se hicieron en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales respecto de los distintos ordenes normativos, que por razones obvias no se mencionarán.<sup>236</sup>

De esa forma, por ejemplo, el Ministro Cossío, consideró que la Constitución puede perfectamente realizar una delegación a una norma de grado inferior para la determinación de competencias entre el orden jurídico federal y los

---

<sup>235</sup> Tesis: P. VII/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, Novena Época, de rubro: "*LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*"

Tesis: P. IX/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, Novena Época, de rubro: "*TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*"

<sup>236</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, "*La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional*", México, SCJN, 2009, Serie: Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 81-219.



locales, y esto en ningún momento crearía un orden jurídico distinto de aquel al que las competencias se refieren, ni le concede a las normas que establecen la distribución competencial una jerarquía superior a aquella en las que se crean en estos órdenes jurídicos parciales. Esta renuncia expresa de competencias, es una mera delegación al legislador ordinario para que establezca en normas federales la distribución de lo que le compete a cada uno de los órdenes parciales del ordenamiento jurídico.

Asimismo, refiere que de la dogmática constitucional mexicana, no se desprende que en ningún momento se haga una clara distinción, ya sea por la doctrina o por la jurisprudencia a ese orden jurídico distinto conformado por las *leyes generales*, porque si bien se menciona en algunos preceptos, e inclusive algunos teóricos lo utilizan, ha sido con connotaciones totalmente distintas, que nada tienen que ver con el concepto utilizado en la resolución, que a juicio del Ministro es *novedoso*, pues en México existen una gran cantidad de *leyes generales*, que no se ajustan a las notas materiales que propone la mayoría de los Ministros, sino que a final de cuentas resultan ser leyes eminentemente federales. Y, aunque se pensara que lo anterior podría constituir un error de mera nomenclatura, refiere que no se niega la existencia de verdaderas leyes generales, sin embargo éstas no existen como se menciona, si quiera desde la Constitución de 1917, sino que ocurre hasta 1934 con la Ley de Educación y 40 años después con la Ley de Asentamientos Humanos.

En ese sentido se manifiesta también el Ministro José Fernando Franco, quien sostiene que ese orden jurídico distinto resulta impráctico, pues sería sumamente complicado que estas normas abarcaran todo el contenido constitucional, debido a que al ser muy pocas y de alcance muy limitado, el marco constitucional quedaría incompleto.

En ese contexto, el Ministro Gudiño Pelayo, propone que todos los órdenes confluyan y funden su existencia en la propia Constitución (no entre sí), dando cuerpo así a un sistema jurídico que, como tal, es una unidad que requiere cohesión y exige armoniosa operación de sus partes. Por lo que no puede existir

una relación vertical entre los órdenes que se fundan en la Constitución, sino que debe ser horizontal.

De lo anterior se desprende que el criterio no vinculatorio de la Corte, propone establecer un orden jurídico distinto, en el que la Constitución, las leyes generales, y los tratados internacionales, conformen la Ley Suprema de toda la Unión a que hace referencia el artículo 133 constitucional. Y que por debajo de esa Ley Suprema, están las leyes federales, locales, del Distrito Federal, y municipales, mismas que no guardan relación jerárquica entre ellas, sino horizontal, atendiendo a los distintos ámbitos de competencia de cada una.

Ahora bien, una vez expuesto cómo es que la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte concibe en general al sistema jurídico mexicano, y como los hacen algunos de ellos en sus votos particulares. Con base en ello y al soporte teórico expuesto en temas pasados, resta por ubicar si los reglamentos parlamentarios encuadran en alguno de estos órdenes, o si pueden llegar a conformar uno distinto.

Para lo anterior, sirve por analogía, el criterio de jurisprudencia mencionado en temas pasados (que sí es obligatorio), sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.<sup>237</sup>*

---

<sup>237</sup>: Tesis: P./J. 5/99, Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, Novena Época

Si bien es cierto que este criterio, se refiere a una Ley Orgánica del Congreso de un Estado, también lo es, que las consideraciones que se emiten en la ejecutoria que dio origen a este criterio, son perfectamente aplicables al orden federal, en virtud de que la naturaleza de las normas tratadas es la misma. Aunado a que como ya se dijo, el hecho de que se le denomine “Ley Orgánica” a determinado ordenamiento jurídico, no es obstáculo para que si éste reúne las características de un reglamento parlamentario, sea considerado de esa forma.<sup>238</sup> En consecuencia esta jurisprudencia puede ser aplicada perfectamente para enmarcar este tema.

Sin embargo, antes de citar textualmente los argumentos expuestos en dicha ejecutoria, conviene contextualizar esta resolución. Una fracción parlamentaria del Congreso de Morelos presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Orgánica del Congreso del mismo Estado, utilizando diversos argumentos. Por lo que el Presidente del Congreso de Morelos, al rendir su informe dentro del propio juicio, para desvirtuar uno de esos argumentos, alegó entre otras cosas, una causal de improcedencia consistente en que la citada Ley, al no reunir las características de una norma general, no podía ser recurrida vía acción de inconstitucionalidad.

Por lo que para desestimar dicho argumento, y sostener que sí es una norma general y por lo tanto susceptible de ser impugnada vía acción de inconstitucionalidad, en la resolución se refirió por principio de cuentas debe precisarse que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales y que las leyes deben referir un número indeterminado e indeterminable de casos y tienen que ir dirigidas a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

Por lo que para efectos del presente caso, se puso especial énfasis en la generalidad, como característica esencial de la ley. Y en ese sentido se refiere que la generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los

---

<sup>238</sup> Con la precisión de que este comentario se hace de manera general, es decir, no se hace conforme al caso de nuestro país, pues la relación que en materia federal puedan guardar la Ley Orgánica y los Reglamentos Parlamentarios, tiene ciertas características especiales.

gobernantes que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad que la Constitución en su artículo 13, ha consignado como un derecho de los gobernados en el sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir por leyes que no sean generales. De ese modo se concluyó por una parte, que por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona; y por particularidad, en cambio, se entiende que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue.

En este orden de ideas, tanto por su denominación, como por el objeto, en la sentencia se sostiene que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, al consistir en regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, tiene carácter de norma general, es decir, el Congreso del Estado de Morelos por medio de la ley orgánica dio nacimiento a una situación jurídica general.

Así, se arriba al argumento de que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, tiene carácter de norma general, tanto en su sentido formal y material, no sólo porque así deriva de la Constitución General de la República, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin olvidar las importantes facultades desde el punto de vista constitucional que se atribuyen a la labor legislativa.

Atendiendo a lo anterior, resulta claro que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos es una norma de carácter general, ya que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé, es decir no obliga a persona alguna individualmente determinada. La individualización no se actualiza sino con actos concretos de aplicación de la ley.

Sin embargo, la misma Suprema Corte hace una precisión y refiere que no es óbice para llegar a la anterior conclusión el hecho de que la Ley Orgánica del Congreso, únicamente sea aplicada a los miembros que integran al Congreso del Estado de Morelos, es decir, a los Diputados y demás personal administrativo. Esto es así, en virtud de que la aplicación de la ley en cuestión no se agotará con

la actual legislatura, sino que se aplicará a todas las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que en un futuro integren a dicho cuerpo colegiado, por lo que no puede ni remotamente establecerse que dicho ordenamiento jurídico está dirigido a una o varias personas individualmente determinadas.<sup>239</sup>

Como se puede observar, es muy claro el criterio de la Corte en cuanto a que las normas que rigen hacia el interior de los Parlamentos son consideradas verdaderas normas jurídicas, siendo coincidente con todos los argumentos teóricos que se dieron en el tema pasado, relativo a la naturaleza de los reglamentos parlamentarios.

Ahora bien, tomando en cuenta que los reglamentos que estamos analizando son los de las Cámaras de Diputados y Senadores, es evidente que atienden a la materia federal. Por lo que dichos ordenamientos, estarían ubicados, retomando el criterio analizado al inicio de éste apartado, en el rubro de las denominadas leyes federales, que se encuentran por debajo de las leyes generales, de los tratados internacionales y de la Constitución, y a su vez en un plano horizontal respecto de los órdenes Federal, Local, Municipal y del Distrito Federal.

Sin embargo, en la especie no se comparte el criterio expresado por la mayoría de los Ministros, y no sólo conforme a lo referido por los Ministros de la minoría, sino también conforme a lo expuesto en temas pasados, en cuanto a la imposibilidad de ubicar jerárquicamente a los reglamentos parlamentarios.

Esto es, consideramos que evidentemente la Constitución debe estar por encima de todo orden jurídico, sistema normativo, bloque normativo, o como se le quiera llamar a los conjuntos de normas jurídicas que integran el Estado mexicano. Pero que a su vez, todos estos deben guardar una relación horizontal, en la que conforme a las competencias que cada uno tenga asignadas se desarrolle con autonomía, sin que uno se encuentre por encima el otro jerárquicamente. En específico, los reglamentos parlamentarios, aún cuando como ya se vio, la Corte y la doctrina los equiparan a las normas generales, siguen

---

<sup>239</sup> Acción de Inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de Octubre de 1998. Unanimidad de diez votos.

teniendo características tan peculiares que se insiste, no permiten que puedan ser jerarquizados, en el entendido de que dentro de cada uno de esos sistemas jurídicos (Federal, Local, Municipal y del Distrito Federal), pueden existir relaciones jerárquicas. En consecuencia, bajo ese orden de ideas, los reglamentos parlamentarios (Ley Orgánica del Congreso y ambos reglamentos de las cámaras), podrían formar un sistema jurídico distinto al Federal, Local, Municipal y del Distrito Federal, que a su vez guardará una relación horizontal respecto a estos últimos, atendiendo a las competencias que a cada uno le correspondan. En el entendido de que todos ellos sí guardarán relación de jerarquía respecto de la Constitución.

Por último, en cuanto a la posible relación jerárquica que pudiera existir dentro del orden jurídico conformado por los reglamentos parlamentarios, consideramos que en el caso de nuestro país no tendría por qué ser posible, por dos situaciones: primero, porque de acuerdo con la Constitución todo lo relativo a la regulación del Congreso (organización y funcionamiento) tendría que estar regulado en la Ley Orgánica del mismo, por lo que evidentemente al existir esa concentración sería imposible pensar en algún tipo de jerarquía; sin embargo, conforme a las prácticas llevadas a cabo a lo largo de varias décadas, ese principio constitucional ha sido desvirtuado, y en la Ley Orgánica se ha regulado sólo la parte orgánica, y la parte funcional ha sido regulada en un principio por el antiguo Reglamento del Congreso de 1934, y en últimas fechas por ese mismo y por los que ambas cámaras han creado autónomamente; y es aquí donde surge la segunda situación, pues aun cuando bajo este contexto para fines prácticos tendría que existir una jerarquía entre dichas normas, no debería de serlo, pues en el entendido de que la Ley atiende sólo a la parte orgánica, y los Reglamentos a la parte funcional, la relación entre ellos debiera ser horizontal, es decir, atendiendo a los distintos ámbitos de competencia de cada una, y no vertical.

Sin embargo, debe decirse que aún cuando ya de por sí el panorama a toda luces resulta confuso y complicado, cuando no tendría por qué serlo, surge otro posible problema. Pues en la Ley Orgánica existen algunas disposiciones de índole procedimental-funcional, que bajo determinadas circunstancias podrían

entrar en conflicto con los reglamentos autónomos y funcionales de cada Cámara, y es el caso que tendría que prevalecer la Ley, atendiendo a que es creada de bicameralmente y a que los reglamentos de ambas cámaras derivan de la misma. Cuestión esta última que no se comparte y sobre la que más adelante se profundizará.

## **5. Implicaciones prácticas de las reformas constitucionales y legales, en materia de reglamentación interna del Congreso Mexicano.**

Como se mencionó, en nuestro país siempre ha estado regulada constitucionalmente y de manera expresa la facultad de las cámaras para emitir su reglamentación interna. Sin embargo, después de la reforma constitucional de 1977, cuando se eliminó la facultad del Congreso para emitir su propio reglamento interior, y a su vez se facultó al mismo para emitir la Ley Orgánica que regularía su estructura y funcionamiento propios, comenzaron a surgir algunas complicaciones.

Esto es, en la exposición de motivos de la reforma de 1977, en general se decía:

- Que la protección de los derechos de las minorías, era una de las principales razones por las que se debía modificar la forma en que el Congreso debía autoregularse.
- Que las facultades y las funciones parlamentarias debían regularse de manera adecuada y eficaz, al ser elementos fundamentales por los que se legitimaba la actuación de los legisladores.
- Que debía darse al Congreso una norma de mayor grado, acorde a los requerimientos de los nuevos tiempos.

Sin embargo, resulta incongruente lo anteriormente expuesto por los legisladores con lo que ellos mismos han hecho, pues como lo menciona Cuauhtémoc Lorenzana Gómez, al darle nacimiento a la Ley Orgánica, intencionalmente se puso en rango inferior al Reglamento Interior, argumentando que deben ser Leyes Orgánicas las que organicen a los tres órganos del

Estado.<sup>240</sup> Por lo que si decía que uno de los principales motivos de la reforma, era darle mayor importancia a las funciones y facultades de los legisladores, atento a que por medio de ellas se iban a hacer valer en la práctica los derechos de las minorías, es que resulta ilógico que a las normas en donde se regulan todas esas cuestiones, se les ubique en un rango inferior en relación a otra en la que no se contemplan las mismas.

Pero no sólo eso, sino que desde la Ley Orgánica de 1979, se contemplaba en sus artículos 3º, 66 y 106, que cada Cámara tuviera su propio reglamento interno para regular las sesiones, debates y votaciones, temas que evidentemente atañen al funcionamiento de las mismas, y que se insiste constituyeron una de las principales razones por las que se dio la reforma. Pero aún así las cámaras, durante toda la vigencia de la Ley fueron omisas en emitir dichos reglamentos, por lo que conforme al artículo segundo transitorio, se siguió aplicando el Reglamento Interior de 1934, que como se ha mencionado, para los propios legisladores, resultaba anacrónico, insuficiente y poco adecuado a las circunstancias de la época. Sin embargo, no existe una sola explicación que aclare este aspecto de la reforma de 1977 y en consecuencia de la Ley Orgánica de 1979.

Ahora bien, conforme a lo expuesto, en la reforma de 1999 que culminó con una Nueva Ley Orgánica (vigente), y aún cuando aparentemente fue una reforma de grandes alcances, los cambios siguieron atendiendo a lo mismo, es decir, se hicieron modificaciones en la estructura de los órganos de dirección, pero seguía sin darse un cambio o una reforma en cuanto a cómo tenían que operar esos órganos, por lo que el tema funcional seguía siendo la principal causa por la que se creaban los conflictos, que durante un tiempo se tuvieron que solucionar mediante acuerdos parlamentarios, pues seguía siendo aplicable el anacrónico e insuficiente Reglamento para el Gobierno Interior de 1934.

En ese orden de ideas, la creación de acuerdos parlamentarios, si bien se puede decir que facilitó el accionar cotidiano de las cámaras, también lo es que

---

<sup>240</sup> LORENZANA GÓMEZ, Cuauhtémoc, en *"Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Comentada"*, Expediente Parlamentario 9, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2007, p. 30.



propició desorden, inestabilidad y desconcierto. Pues como en su momento lo refirió Ramírez Marín, el Parlamento no podrá cumplir adecuadamente con su misión, ni podrá jugar el papel trascendente que el país requiere, en tanto no se autolimita y se regule, de modo tal que haya claridad y certeza, en la forma en que se discuten y elaboran las leyes. Por lo que: *debe empezar por poner orden en casa; debe sentar las bases jurídicas sólidas para su propio quehacer; debe modernizar su normatividad interna y la manera en que elabora las leyes.*<sup>241</sup> En los mismos términos lo refirió Gil Zuarth: *resulta difícil de admitir que en la casa de los hacedores de la ley, impere la casuística normativa que, huelga decirlo, no es otra cosa que desnuda y contingente discrecionalidad.*<sup>242</sup>

Fue hasta el año 2004, cuando se dio una reforma en materia de funcionamiento, que como se mencionó, modificó el artículo 3° de la Ley Orgánica. Sin embargo, como se adelantó, de las razones que expresaron los legisladores para motivar la misma, surgen varias contradicciones y puntos que se consideran incongruentes y sin razón.

Por una parte, se menciona que derivado de que ambas cámaras presentaban diferencias sustanciales en su integración y estructura, es que resultaba sumamente necesario que cada una formara su propio reglamento que se adecuara a las necesidades propias.

De lo anterior surge un comentario. Tomando en cuenta que a juicio de la mayoría de los legisladores y teóricos en 1977 se dio una gran reforma en materia de reglamentación interna del Congreso, de la cual surgió la Ley Orgánica de 1979, que fue la que logró darle un rango superior a la legislación parlamentaria, constituyendo un cambio sustancial, pues fue la primera vez que se regulaban en el mismo ordenamiento situaciones estructurales para ambas cámaras, con el que por cierto, han estado de acuerdo la gran mayoría de los legisladores hasta la actualidad, en virtud de que conforme a las reformas dadas se siguen

---

<sup>241</sup> RAMÍREZ MARÍN, Juan, “*Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, Revista Quórum Legislativo núm. 90, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2007, p. 47.

<sup>242</sup> GIL ZUARTH, Roberto, en “*PONENCIAS FORO REGLAMENTO DE DEBATES DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, p. 183.

manifestando en los mismos términos. Es que resulta contradictorio que ahora se diga que derivado de esas grandes diferencias de integración y estructura, tenga que regularse por separado la parte del funcionamiento, pues si aun con esas grandes diferencias de integración y estructura, esos mismos legisladores estuvieron de acuerdo en regular en un mismo ordenamiento las cuestiones orgánicas; no se encuentra la explicación de por qué ahora el funcionamiento sí tenga que regularse por cada cámara en lo individual. Aún cuando el propio texto constitucional es claro y preciso, en señalar que La Ley Orgánica regulará la estructura y funcionamiento, no uno u otro, sino ambos aspectos.

Por otra parte, son los propios legisladores quienes reconocen que existen problemas constitucionales y legales, en cuanto a la reglamentación interna del Congreso. Pues como ellos mismo lo refieren, que al encararse desde 1979 con el “problema” del principio de legalidad, dado que en nuestro país es una exigencia la facultad expresa para la realización de actos de molestia, hubo que resolver el problema referente a que si la Ley Orgánica era la vía correcta para autofacultarse para emitir los reglamentos funcionales, toda vez que la Constitución no señalaba que cada Cámara pudiera hacerlo, y más aun que fuera mediante un procedimiento distinto al constitucional. Concluyendo, que perfectamente cada Cámara puede, de manera útil, tener sus propios procedimientos internos sin facultad constitucional expresa.

Evidentemente, lo anteriormente expuesto debe precisarse.

Por principio de cuentas, surge una pregunta que cabe decir, la intención no es resolverla sino utilizarla como referencia, ¿El principio de legalidad puede ser visto como un problema?, tal como lo refiere algún legislador. Por otro lado, resulta igualmente incongruente que si desde 1977 los mismos legisladores están advirtiendo la falta de regulación en materia de funcionamiento, con todos los problemas que ello implica, haya sido hasta el 2004, veintisiete años después, que por fin encontraran la solución.

En ese contexto, los legisladores refieren que se habían estado encarando con el principio de legalidad, de lo que se infiere que no existía precepto alguno en el que se estipulara esa facultad, cuestión que parece extraña, pues como se ha

venido diciendo, siempre ha estado regulado constitucionalmente el tema de la reglamentación interna del Congreso. Y con mayor razón, si tomamos en cuenta que acorde a nuestros días, e inclusive desde el siglo pasado (época en que se comenzaron a dar estas reformas), ya era sabido que el principio de legalidad no podía seguir siendo visto como la sola sujeción a la ley en sentido formal, sino que se extendía al respeto irrestricto a la Constitución, por parte de todas las autoridades, incluyendo a la legislativa. Pero supongamos que se desconocía, y que por tanto, lo que no existía era precepto legal que estipulara esa facultad para las cámaras; sin embargo, aun así sigue resultando muy extraño, pues de la lectura de los preceptos correspondientes, primero de la Ley Orgánica de 1979, posteriormente de la de 1999, y por último el texto de la reforma a esta última de 2004 en la que se supone se facultó legalmente a las cámaras, se advierte que en todos ellos se contaba con facultad legal para emitirlos.

Pues si partimos del actual texto, que se supone fue reformado con la finalidad de que sí se tuviera una facultad legal: *El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra*; no se advierte en alguna parte del mismo que se faculte, se autorice, se permita, o cualquier otra expresión que haga parecer la tan buscada intención. Pero si para el legislador ello fue suficiente, quiere decir entonces, que por ejemplo, cuando en el artículo 3° de la Ley Orgánica de 1999, se decía *y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expida en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales*, también se contaba con facultades para emitirlos. Esto es, suponiendo sin coincidir, no se encuentra el obstáculo legal por el que los legisladores no pudieran actuar, pues en este último texto al parecer sí se cuenta con una expresión clara acerca de el otorgamiento de una facultad, dada la similitud con el actual. Lo que se quiere decir es que entonces el texto actual es sumamente débil y poco claro, en atención a que parece una solución

muy simple y poco exhaustiva, en función del gran problema (como lo refieren los legisladores) al que se enfrentaban.

Pero aún así, el legislador consideró que ello era cuanto para que cada Cámara de manera “legal”, pudiera emitir su propio reglamento, tal como lo motivaron los legisladores: ***es necesario contar con la facultad, derivada ésta de la Ley Orgánica, para que podamos contar con nuestro propio Reglamento.*** Sin que al parecer se hubieran percatado que el texto constitucional estipula otra cosa.

Por lo que derivado de esta reforma a la Ley Orgánica, como se mencionó, después de más de cinco años, por fin ambas cámaras emitieron sus propios reglamentos funcionales. Pero de la publicación y entrada en vigor de los mismos surge otra cuestión controvertida.

Esto es, en términos de los artículos transitorios de ambos reglamentos, se dice que se dejarán de aplicar las normas relativas a cada Cámara respectivamente del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ello conforme al artículo segundo transitorio de la reforma a la Ley Orgánica de mérito. Sin embargo, como lo refiere Cecilia Mora-Donnatto, el legislador nuevamente se olvida que el Reglamento que se deja de aplicar es una ley formal materialmente hablando, por lo que para derogarlo o abrogarlo era indispensable seguir el mismo procedimiento que estipula el artículo 72, inciso F constitucional, que señala: *...En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.* Y por el contrario, el procedimiento por el que se crearon estos ordenamientos y en consecuencia por el que se derogó parte del Reglamento en comento, no corresponde al establecido por el mencionado artículo constitucional, sino que fue conforme a los artículos transitorios de disposiciones que se crearon mediante un procedimiento distinto al previsto por la Constitución conforme al inciso F del artículo 72 de ese ordenamiento. Lo anterior de ninguna manera puede soslayarse, pues si bien por ahora sólo se dejará como mera referencia, más adelante se expondrán las consecuencias jurídicas que ello pudiera acarrear. Tal como lo refiere la misma autora: *Lo anterior no es*

*irrelevante, porque dado el galimatías constitucional y legal, no resulta exagerado sostener que estamos frente a un potencial conflicto que tal vez encuentre solución fuera de la esfera del Poder Legislativo.*<sup>243</sup>

Por otro lado, en cuanto a la reforma constitucional a los artículos 71 y 72, en la que como se dijo, si bien su tema central fue la facultad de veto del Presidente de la República, derivado de los cambios al texto de la Constitución, se aprovechó para adecuar el contenido de esos artículos, modificando la frase contenida en ellos, *reglamento de debates* por la de *Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*.

Pero aun cuando no es una cuestión meramente formal e inclusive simple, los legisladores mismos provocaron que pareciera así, pues no hicieron mayor referencia al mencionado cambio de frase, sino que simplemente se limitaron a decir, que avanzando en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley fundamental, y dando mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas se modificaban los términos por ser anacrónicos.

Sin embargo, no debe pasarse por alto, pues por un lado estos artículos reformados, se supone hablan de la Ley Orgánica y de los reglamentos que cada cámara ya emitió en materia de funcionamiento interno. Y por otro, el artículo 70 constitucional, se refiere a la Ley que regulará la estructura y funcionamiento del Congreso. De lo que surge una pregunta, a qué funcionamiento se refiere el artículo 70, porque si el mismo ya se está regulado en los reglamentos, que al modo de parecer del legislador están por debajo de esa ley, por tratar cuestiones de carácter administrativo (sesiones, debates, votaciones, y demás atinentes inclusive al propio proceso legislativo).

Por lo tanto, si se pensaba en poner al día el texto de nuestra Constitución, para hacerla congruente y certera, se pudieron haber hecho otros cambios. Debido a que lejos de dar certidumbre y actualizar el texto, se creó mayor confusión. Tal como lo refiere Gil Zuarth, quien desde antes de la entrada en vigor de los reglamentos parlamentarios de cada cámara y por supuesto de la

---

<sup>243</sup> MORA DONNATTO, Cecilia, "Sobre la Posible Inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y del Senado de la República Recientemente Aprobados", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 131, mayo-agosto de 2010..

reforma constitucional a los artículos 71 y 72, ya refería que el tema de la reglamentación interna del Congreso se había convertido en un *galimatías constitucional*, pues refirió que *esta falta de claridad es consecuencia inmediata de nuestra folclórica proclividad –muy cercana a la promiscuidad- a modificar el texto constitucional sin prever el impacto de cada reforma en el resto del ordenamiento.*<sup>244</sup> Y para ejemplificar lo anterior, da algunos ejemplos:

Todavía no se daba la reforma constitucional de la que surgió la primera Ley Orgánica del Congreso, cuando en la Constitución ya se mencionaban tres tipos de reglamentos del Congreso, sin embargo, todos confluyeron en uno sólo, y nunca se llegó a la conclusión de por qué eran tres, para qué era cada uno, o si los tres se referían al mismo, etc.

Posteriormente, ya con la reforma constitucional de 1977, e incluso a la fecha, en el artículo 70 no se hace referencia a una “Ley Orgánica” como tal, sino que sólo se habla de la “Ley”, por lo que a juicio del autor, el artículo que le da esa categoría (Ley Orgánica), es el 65 constitucional, último párrafo, pero supongamos que esto es un tema “irrelevante” para los legisladores por ser un mero “formalismo”. Sin embargo, surge otra cuestión, pues precisamente en el artículo 65 se dice, *En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica*, por lo que, tomando en cuenta que el artículo se está refiriendo a cuestiones funcionales, es totalmente congruente, y por tanto se aclara aparentemente la confusión de si la “Ley Orgánica” de que se habla en el artículo 65 constitucional, es la misma de la que se habla en el 70 del mismo ordenamiento, pues en él se hace referencia a la Ley que regulará la estructura y funcionamiento interno, pero resulta que en la realidad, en ella misma no se estipula ninguna norma procedimental, sino que sólo se regula el aspecto orgánico. Entonces parece que no se aclaró lo dicho al principio del párrafo, pues al parecer efectivamente se está hablando de leyes distintas, en el entendido de que si la “Ley” referida en el artículo 70 constitucional tendrá que regular tanto la estructura como el funcionamiento, pero sólo se aboca de la organización; y si de la que se habla en el 65 constitucional aborda lo relativo

---

<sup>244</sup> GIL ZUARTH, Roberto, *op. cit.*, nota 242, pp. 183-190.

al funcionamiento; es que se puede inferir que ambos artículos se refieren a normas distintas.

De lo anterior se podría pensar que es posible que el problema atienda a simples nominalismos, cuestión que se considera poco viable, pues si fuera tan sencillo, ya se hubiera corregido, como es el caso de la reforma a que se hizo mención de los artículos 71 y 72 constitucionales, en la que si bien el tema era otro, se aprovechó para adecuarlos a la realidad actual. Entonces a lo único que nos lleva, es a que en realidad el tema sí es de fondo y por lo tanto no ha sido fácil de corregir. Inclusive el ahora Ministro Fernando Franco, igualmente antes de la entrada en vigor de los reglamentos de cada cámara y de la precitada reforma constitucional refirió: *que con motivo de la reforma del 77, ¡ojo eh! El Constituyente siempre nos juega trastadas, porque nos introdujo la hoy Ley Orgánica, pero no derogó ni modificó los preceptos correlativos; y sigue diciendo: hasta donde yo he estudiado, ni si quiera nos dio algunos indicios de cuál era su pretensión al mantener esos preceptos. Consecuentemente, nos dejó esta combinación un poco complicada que nos tiene en esta situación hoy.*<sup>245</sup>

Y al respecto, conforme a las exposiciones de motivos, lo que cualquiera de los múltiples legisladores que han votado a favor de todos estos cambios podrían decir, es que el funcionamiento de las Cámaras puede y debe ser regulado por cada cámara, atendiendo a múltiples y simples situaciones prácticas, más no legales. Aun cuando al respecto, existen argumentos legales y teóricos mucho más sólidos que las simples referencias a situaciones “prácticas”, que apuntan a soluciones muy distintas.

Así, por principio de cuentas, atendiendo a que un reglamento parlamentario no deja de ser tal, por no denominarse de esa forma, sino que para determinar su naturaleza, debe atenderse a su contenido. Y a que como se ha venido exponiendo, dichos ordenamientos son desarrollo directo de la Constitución, por lo que no puede existir alguna norma intermedia, ni una inferior.

---

<sup>245</sup> GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco, en “PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, p. 177.

Tomando en cuenta que todas las normas relativas al funcionamiento (debates, votaciones, sesiones, quórum, etc.), son de suma relevancia en la vida de un Estado, pues son las normas que regirán la producción legislativa, normas de normas, que por ningún motivo pueden ser vistas como de categoría inferior, y mucho menos equipararlas a simples cuestiones administrativas; es que por sentido común, este tipo de normas tengan que ser consideradas básicas, y más que eso, darles la importancia, formalidad, y valor adecuado.

De todo esto, se quiere decir que de ninguna manera es congruente lo expresado por los legisladores en el sentido de dar a los reglamentos funcionales de las Cámaras un carácter de inferioridad respecto de la Ley Orgánica, pues se insiste, ellos mismos son los que se han encargado de referir que la mayoría de los problemas que aquejan a las cámaras son funcionales. Aunado a ello, surge otra cuestión, pues suponiendo sin conceder que los reglamentos fueran de una categoría inferior a la Ley, en el entendido de que es la Ley Orgánica la que da la facultad de crear esos reglamentos y no la Constitución, los reglamentos tendrían que desarrollar cuestiones de la propia ley, pero resulta que la Ley no regula ningún aspecto relativo al funcionamiento, es más ni siquiera al momento de “facultar “ a las Cámaras para emitirlos, hace referencia a qué van a regular, por lo que entonces no podrían desarrollar alguna parte de la misma.

En ese orden de ideas, se considera que se creó un problema innecesario, pues si el propio artículo 70 constitucional desde 1979 refiere que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento, y si desde la primera Ley Orgánica se reguló por separado pero en el mismo ordenamiento, lo relativo a que cada cámara en materia de organización. No se encuentra explicación, de por qué no en esa misma Ley se haga de igual forma (por separado), en cuanto a la parte funcional, si lo que tanto se ha buscado es que se regule por separado debido a la “gran” diferencia que existe entre ambas cámaras. Asimismo, tal como se adaptaron los artículos 71 y 72 constitucionales, se considera se podría hacer con los demás correlativos, por lo que no se entiende la necesidad de lo que parece, una intención de crear confusión en donde no tendría por qué haberla. Es por ello que se considera que dicha reforma constitucional no solventó el posible



conflicto constitucional que envuelve a la reglamentación interna, sino que por el contrario hizo aún más evidente dicho problema.

Y como se ha venido diciendo, es un problema que se viene acarreado inclusive desde la Constitución de 1917, y que con la serie de reformas que se han dado en la materia, ha ido creciendo cada vez más. Y es en esos términos que diversos especialistas del tema ya se venían pronunciando desde antes de la entrada en vigor tanto de los reglamentos de cada cámara, como de la reforma constitucional a los artículos 71 y 72.

Por su parte, Cecilia Mora Donnatto, consideró que: *el Reglamento tiene que ser único, si no les decía un poco en broma, un poco en serio, vamos a crear una especie de 'cha, cha, cha' legislativo, cada quien iba a discutir en el sentido y con el ritmo que más le gustara.*<sup>246</sup>

Asimismo, Trejo Cerda, al responder a la pregunta de si es posible que se expida una ley de proceso por cada cámara, refirió: *que no, debe mantener el proceso legislativo un principio de unidad, de congruencia en todas y cada una de sus etapas, ya que se considera el resultado de este proceso, es decir, la ley, un acto atribuible al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto no parece lo más recomendable que exista un instrumento jurídico para discutir, para aprobar leyes en cada una de las cámaras, dada esa vinculación funcional que hemos mencionado para que pueda surgir una ley.*<sup>247</sup>

En el mismo sentido se manifestó, el ahora Ministro Fernando Franco, quien sostiene lo siguiente: *Yo estoy convencido que debería de ser la Ley, hoy en día, si no hay reforma constitucional, la que llamemos orgánica, debería convertirse en una Ley Orgánica y de funcionamiento, en donde se establecieran reglas procedimentales del Congreso de la Unión.*<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> MORA DONNATTO, Cecilia, en "PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN", Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, p. 197.

<sup>247</sup> TREJO CERDA, Onosandro, en "PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN", Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, pp. 202-203.

<sup>248</sup> GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco, *op. cit.*, nota 245, p. 179.

Igualmente, Roberto Gil Zuarth, hasta ese momento consideraba que: *mientras no se reforme la Constitución, no cabe sostener que cada Cámara está facultada para normar su intervención en el procedimiento legislativo-bicameral-genérico. Inclusive refiere que, Son inconstitucionales los reglamentos de cada Cámara que tenga por objeto aspectos procedimentales, como también lo es la previsión legal que faculta a cada cámara a actuar en esa dirección.*<sup>249</sup>

Como se puede observar, existen razones fundadas, de índole práctico, jurídico e inclusive político, que apuntan a que por un lado, debe ser en una sola Ley, en este caso orgánica, en la que se regule todo lo relativo a organización y funcionamiento; y por otro, a que en consecuencia, la entrada en vigor de los reglamentos funcionales de cada cámara, fomentan la falta de coherencia, homogeneidad y unión que debe existir en un órgano legislativo, en el que si bien deben coexistir características como la flexibilidad y politicidad, no se puede caer en la discrecionalidad absoluta que genere incertidumbre e incongruencia en decisiones tan sensibles y trascendentales que se toman en esos órganos. En esa tesitura, otro punto relevante, es que si se regularan también las cuestiones procedimentales en la misma Ley, se generaría un mayor control sobre las mismas, pues en algún proceso de reforma, al intervenir ambas cámaras, se generaría mayor certidumbre, y se evitaría que de manera arbitraria o en el peor de los casos, irresponsable, se modificaran los preceptos por sólo una de las cámaras.

Y para muestra de lo anterior se tiene la reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados de veinte de abril de dos mil once, en la que se modificaron la gran mayoría de los artículos de dicho reglamento.<sup>250</sup> Pero lo que hay que resaltar de dicha reforma, es que se dio tres meses después de expedido el Reglamento de la Cámara de Diputados, y aunque no se hará mención, de cuál es el fondo de la misma, ni de las razones que la motivaron, pues no es momento para hacerlo, ni es lo que se pretende. Es evidente, que no es normal que una

---

<sup>249</sup> GIL ZUARTH, Roberto, *op. cit.*, nota 242, pp. 191-192.

<sup>250</sup> DOF LXI-2-2-5, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, México, D. F. 20 abril 2011 Poder Legislativo HCD p. 2.

norma que se aprueba por una sola cámara en determinada legislatura, sea la misma cámara, en la misma legislatura, la que haga todos esos cambios, pasados tres meses de aprobada. Lo que evidencia la falta de compromiso e irresponsabilidad que genera el hecho de que al tener tanta libertad para crear y modificar dicho reglamento los legisladores hacen del mismo literalmente lo que ellos quieren.

Sin embargo por el momento sólo se dejarán estos comentarios, de esa forma, pues más adelante se abordará lo relativo a las consecuencias jurídicas pudieran traer.

## **6. Necesidad de que las cámaras estén facultadas constitucionalmente para emitir de forma autónoma sus propios reglamentos funcionales.**

Para comenzar a desarrollar este apartado, resulta oportuno citar lo precisado por León Martínez Elipe, en cuanto a la distinción que existe entre *autonomía derivada* y *autonomía originaria*. En el primer caso refiere que existen múltiples ejemplos de órganos en la estructura del Estado moderno que cuentan con autonomía tales como los entes locales, las corporaciones profesionales, empresas públicas, etc. Sin embargo, la autonomía con que cuentan ellas para dictar sus propias normas en las esfera de sus competencias, es una atribución del ordenamiento jurídico. Pero, cuando se habla de la autonomía originaria, como la que le corresponde al Parlamento, la potestad normativa no resulta de una concreta atribución que le confiera el ordenamiento jurídico, sino que dimana de la propia juridicidad que como Poder le es inminente.<sup>251</sup>

Las anteriores consideraciones, por supuesto que tienen razón, pero el argumento de que el Parlamento tenga esa facultad autonormativa, por el simple hecho de ser un poder integrante del Estado, con la finalidad de defender su función propia, en la actualidad resulta insuficiente, pues esa postura si bien nos da una razón legitimadora de naturaleza política, jurídicamente no la da, por lo que

---

<sup>251</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 205-226.

resulta de suma importancia que sea la Constitución, la que expresamente autorice a las cámaras la emisión de sus reglamentos.

Por lo que partiendo del argumento (que se comparte), de que la Constitución es vista como el conjunto de normas fundamentales que identifican o caracterizan a cualquier ordenamiento jurídico, se generan dos preguntas esenciales, cuáles normas deben ser consideradas fundamentales, y si dentro de ellas se encontrarían las relativas a la facultad de autoreglamentación parlamentaria.

Al respecto, Ricardo Guastini sostiene que las normas fundamentales contenidas en una Constitución, conforman la *materia constitucional*, y para determinar cuáles son las que deben estar contenidas en esa especie, las agrupa en tres grandes grupos: a) las que determinan la forma de gobierno; b) las que determinan la forma de estado; y, c) las que regulan la producción normativa. De estas últimas refiere que pueden ser las normas que regulan la legislación, las normas que confieren los poderes normativos, es decir, las normas que determinan las modalidades de formación de los órganos a los que esos poderes son conferidos, las normas que regulan los procedimientos de ejercicio de esos poderes, etc.<sup>252</sup>

Asimismo, precisa que en muchas ocasiones las Constituciones, o no agotan la *materia constitucional*, o bien incluyen normas que no son parte de la materia constitucional. Sin embargo existen rubros que no se pueden pasar por alto y que en la inmensa mayoría de las normas fundamentales sí se regulan. Estos son: las normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, regulando de esa forma las relaciones entre los ciudadanos y el poder político; y, las normas sobre la legislación y, más en general, las normas que confieren poderes a los órganos del Estado, regulando así la organización del poder político mismo.<sup>253</sup>

Por citar algunos ejemplos de lo anterior, están, la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución Italiana y la Constitución Española. En esas disposiciones

---

<sup>252</sup> GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, nota 122, pp. 25-30.

<sup>253</sup> *Idem.*

constitucionales como lo refiere Tossi, se establece una reserva en virtud de la cual, los reglamentos parlamentarios están dotados de una esfera material de competencia exclusiva y constituyen fuente de derecho objetivo.<sup>254</sup> Se trata, en consecuencia, de una disposición normativa, que de reglamento no tiene nada, más que el nombre y que no se encuentra sometido a control de la legalidad, sino de la constitucionalidad.

Por ello bien podríamos comenzar diciendo que no sólo las cámaras autónomamente, sino el Congreso en su conjunto y cualquier órgano legislativo, tiene que estar facultado constitucionalmente para emitir cualquier tipo de ordenamiento, y con mayor razón si éste se refiere a cuestiones procedimentales, es decir, que regule temas en cuanto a la producción legislativa (procedimiento legislativo), debates, votaciones, y en general todo tipo de cuestiones que tengan que ver con el funcionamiento interno del Parlamento. Las razones son múltiples, y atienden a diversos aspectos, pues existen argumentos técnicos, prácticos e inclusive sociales, que se considera son suficientes para sostener esta postura.

En ese orden de ideas, conforme a lo que se ha venido desarrollando, tanto la doctrina nacional como internacional han sido coincidentes en que los reglamentos parlamentarios, constituyen normas de desarrollo directo de la Constitución.

Inclusive, Martínez Elipe, habla de la *constitucionalización del derecho parlamentario*, con lo que se refiere a que en últimas fechas ha sido la propia Constitución la que se ha preocupado de los aspectos más estrictamente parlamentarios, como la composición, funcionamiento y organización.<sup>255</sup> Con lo anterior no quiere decirse que en la Constitución se contengan todas las reglas atinentes a las cámaras, sino que se establezcan en ella los principios básicos respecto de los aspectos antes mencionados, para que después sean desarrollados por los reglamentos parlamentarios, con la finalidad de dar certeza jurídica a los gobernados.

---

<sup>254</sup> TOSSI, Silvano, “*Derecho Parlamentario*”, Porrúa, México, 1996, p. 156.

<sup>255</sup> LEÓN MARTÍNEZ, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 288.

Tal como lo mencionan la inmensa mayoría de los autores, por ejemplo, Ángel Garrorena Morales comenta que los reglamentos parlamentarios son: *“aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento”*.<sup>256</sup>

Asimismo, Rainer Arnold señala que: *“El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos”*.<sup>257</sup>

Por ello, se reitera que los reglamentos parlamentarios no pueden ser jerarquizados conforme a las demás normas jurídicas, integrantes del orden jurídico nacional, pues la única jerarquía que guardan es respecto de la Constitución, al ser desarrollo directo de ella. Con lo que también se pone de manifiesto que no puede existir ningún tipo de ordenamiento jurídico entre la Constitución y los reglamentos parlamentarios, ni por debajo de éstos.

Lo anterior, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, que plantea una condición de primer nivel para que se puedan dar las condiciones adecuadas para la consolidación de un verdadero estado constitucional de derecho, pues para que un Estado pueda desarrollar sus fines tiene que estar protegida su Constitución, vista como el ordenamiento fundamental en el que están vertidas las decisiones políticas fundamentales, mediante reglas claras que permitan que la misma, sea tomada como verdadera referencia y modelo conforme al cual se va a regir la vida del Estado mismo, pues se insiste, en ella está plasmada la esencia de la nación.

Sin embargo, la supremacía constitucional no responde exclusivamente al argumento de que de la Constitución derive el resto de la normatividad jurídica. La importancia de este principio va más allá, porque expresa la soberanía de una nación, organiza a los poderes del Estado y restringe la actividad de las autoridades, con tal de que las libertades públicas no sean arbitrariamente

---

<sup>256</sup> Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz: Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales, Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736.

<sup>257</sup> RAINER, Arnold, *“Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán”*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p. 39.

restringidas por los depositarios del poder público. Lo que conlleva la existencia de la garantía de seguridad jurídica.

Ahora bien, en términos prácticos, en la actualidad el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, que a pesar de no estar sujeto a la ley formal, sí lo está, como ya se mencionó, a normas de derecho de rango constitucional, e inclusive preceptos constitucionales propiamente dichos. Por lo que entendido así el principio de legalidad, se dice que todas las autoridades pertenecientes a cualquiera de los tres poderes, quedan sujetas constitucional y legalmente a ese principio.

Y en específico a la subgarantía contenida en él, referente a la obligación que tienen todas las autoridades de fundar su competencia, pues tal como lo refiere el artículo 16 constitucional, para cumplir con este principio, entre otros requisitos que tiene completar la autoridad para emitir un acto de molestia, tiene que fundar su competencia. Por lo que en el presente caso, se sostiene que al ser los reglamentos parlamentarios, desarrollo directo de la Constitución, aunado a que no pueden existir ordenamientos supraordenados o subordinados a los mismos, es que deben estar facultadas constitucionalmente las cámaras, para emitir sus propios reglamentos parlamentarios, pues es requisito indispensable para cumplir con la garantía de legalidad que envuelve a todas las autoridades.

De lo anterior, surge lo que en temas pasados se analizó, el *principio de legalidad sustancial*, que no es más que la condición de eficacia del mismo principio, pues no debe solamente otorgarse el poder a la autoridad, sino que debe estar regulado, para que pueda ser eficaz en función de la naturaleza de la garantía tutelada, es decir la de seguridad jurídica, que tiene como fin último el otorgar plena certeza jurídica a los gobernados.

Sin embargo, cuando se habla de una *norma de producción*, la misma no puede tener más rango que el constitucional, además de que en la medida en que regula la legislación, será vinculante para el legislador mismo, por lo que sólo a condición de que esté contenida en una Constitución, que sea al mismo tiempo formal y rígida, es que podrá ser válida para servir como norma competencial al momento de fundar y motivar muchos de los actos del Poder Legislativo. En ese

sentido, la garantía de los derechos es mínima cuando la ley circunscribe los poderes que confiere, es decir cuando concede poderes discrecionales. La garantía de los derechos es máxima cuando la ley, al conferir un poder, le impone no sólo límites, sino también vínculos sustanciales, predeterminando el contenido de sus actos.

Coincidente con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios de jurisprudencia que si bien no expresan exactamente lo antes dicho, sin duda su teleología es muy similar, pues refiere que el Congreso para cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, que es de suma importancia para dar certeza de los actos de autoridad, la satisface con el simple hecho de que el mismo (el Congreso), esté constitucionalmente facultado para emitir dicho acto, es decir, tal es la importancia de que el Congreso esté constitucionalmente facultado para actuar, que con ello subsana otras garantías individuales.<sup>258</sup>

En definitiva, de lo expuesto se puede advertir que en la actualidad, conforme a la doctrina tanto nacional e internacional, así como con los criterios emitidos por la Suprema Corte, se puede sostener que los órganos legislativos en nuestro país actuando acorde al principio de legalidad, tienen que estar facultados constitucionalmente para poder emitir su propia reglamentación funcional.

Por lo que la postura que algunos adoptan, por ejemplo, la de Cuauhtémoc Lorenzana, en cuanto a que considera que la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder, con el sólo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones.<sup>259</sup> Es a todas luces contraria a lo hasta aquí expuesto. Pues resulta sumamente difícil creer que en la actualidad, conforme a la concepción que se tiene del principio de legalidad, y de acuerdo con

---

<sup>258</sup> Registro [No. 232220](#), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 100, de rubro: “*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTIA, CON RESPECTO A LAS LEYES*”.

Registro [No. 232351](#), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 239, de rubro: “*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA*”

<sup>259</sup> LORENZANA GÓMEZ, Cuauhtémoc, *op. cit.*, nota 240.



la realidad e imagen que tiene el Poder Legislativo en nuestro país, se pueda pensar que los propios legisladores, discrecionalmente se puedan otorgar facultades “implícitamente” conferidas en la Constitución, aun cuando como se ha venido exponiendo en este capítulo esas facultades implícitas y autoconferidas, son contrarias el texto (no implícito, sino explícito) de la Constitución.

En esa tesitura, conviene destacar la importancia y trascendencia que tienen las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios, pues suponiendo sin conceder, que los temas tratados en ellos atendieran a cuestiones de mínima importancia y sin trascendencia en la vida del Estado, se podría llegar a sostener en que es factible pensar en alguna facultad implícita, pero ocurre lo contrario. Para ello cito lo expuesto por Berlín Valenzuela: *“El reglamento parlamentario es sin lugar a dudas, el instrumento más idóneo para encauzar normativamente, entre otros asuntos, los relacionados con la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos por la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de los debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar de ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar las mociones de censura y los motivos de confianza al gobierno, la fiscalización de éste a través de los medios de información del parlamento”*.<sup>260</sup>

Ahora bien, ya se expusieron argumentos, doctrinarios, técnicos, jurisprudenciales, e inclusive prácticos, pero sin duda uno que se considera el igual de importante y que en la mayoría de las ocasiones, es el que menos se detalla por los especialistas, es el relativo a la imagen pública que tiene los legisladores en nuestro país. Y es que siendo mínimamente realistas y sin necesidad de hacer un estudio profundo, es ampliamente sabido que tanto Diputados como Senadores tienen un nivel de aprobación muy bajo respecto de la población en general, como para que se pueda pensar que esa facultad de autoreglamentarse sea tan discrecional como algunos lo proponen.

Al respecto conviene citar lo que Cecilia Mora-Donatto refiere, en cuanto a que resulta sumamente importante que los legisladores, comiencen a ponerse de

---

<sup>260</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 83.

acuerdo si quiera en las reglas que se van a dar asimismos, para después pensar en dar grandes pasos en reformas realmente complicadas y de fondo; aunado a que esas reformas internas, se insiste deben darse en un marco de respeto a la Constitución, pues: *Nuevamente, y con la publicación de sus reglamentos, el Congreso aparece como un poder capaz de atropellar las normas constitucionales, y con muy poco compromiso para respetar las reglas de convivencia que los mexicanos nos hemos dado para salvaguardar no sólo los derechos fundamentales, sino sobre todo para preservar que la actuación de los poderes públicos se ajuste siempre, y sin excepción, a los cánones constitucionales...Es necesario que si el Congreso mexicano quiere erigirse como el motor de a las grandes transformaciones del Estado, empiece por poner orden en las normas que los rigen, y que sobre las mismas no penda la espada de la inconstitucionalidad.*<sup>261</sup>

Así, por todo lo expuesto, es que se considera que las cámaras deben estar facultadas constitucionalmente para emitir sus propios reglamentos parlamentarios, atendiendo a la importancia de sus contenidos, así como a las actuales circunstancias jurídico-políticas, de nuestro país, en las que todas las autoridades deben ajustar su actuar a la Constitución. Por lo que resultaría imposible pensar que en nuestros días puedan existir atribuciones dadas por las autoridades asimismas por el sólo hecho de considerarlo de esa manera, sin estar expresamente conferidas constitucionalmente.

#### **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES.**

##### **1. Consideraciones sobre la constitucionalidad de los reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

Una vez que en los capítulos pasados se abordó el marco histórico, el marco teórico y el que podemos llamar práctico, se llevará a cabo un análisis de

---

<sup>261</sup> MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, nota 246.

manera abstracta en cuanto a la constitucionalidad de los reglamentos autónomos de cada cámara, pues en el siguiente apartado, se realizará un estudio en específico, atendiendo a situaciones concretas, en función de los medios de control de la constitucionalidad que pudieran utilizarse para revisarlos.

Así, el artículo 70 constitucional, es bastante claro en referir que el Congreso tendrá que expedir, la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno.

*“Artículo 70.*

*...*

*El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos...”*

De la transcripción del anterior precepto, surgen algunas consideraciones:

- En ninguna parte del artículo se habla de una “Ley Orgánica” en estricto sentido, sino que sólo se menciona una “Ley”.
- Asimismo, en ningún momento, se abre la posibilidad de que esa “Ley” regule el aspecto orgánico o el funcional. Y mucho menos se da la posibilidad de emitir otro tipo de legislación reglamentaria o complementaria de la misma, para regular o ampliar alguno de esos aspectos en específico.
- En estricto sentido, no se habla de una facultad, sino que se entiende una obligación para el Congreso, pues del texto no se desprende una potestad, es decir, que el mismo pueda o no, emitir esa “Ley”.
- Finalmente, y acorde a la tradición constitucional mexicana, se aprecia que se sigue facultando constitucionalmente de manera expresa al Congreso para emitir su reglamentación interna.

Lo anterior, en cuanto qué tiene que regular dicha ley, se corrobora con lo estipulado en el artículo 65 constitucional:

*“Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de **sesiones ordinarias**.*

*En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, **discusión y votación** de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.*

*En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su **Ley Orgánica**.” (Lo destacado es propio).*

Esto es, por principio de cuentas se entiende que esa “Ley Orgánica” a que hace mención este artículo es la misma de que se habla en el diverso 70 constitucional, pues se está refiriendo a la que se encargará de cuestiones de índole funcional. En ese sentido, el texto Constitucional es contundente en referir que esta Ley, no sólo regulará la organización, sino también el funcionamiento, pues en el artículo 65 constitucional se hace referencia a que será la Ley Orgánica, conforme a la que se atenderá todo lo relativo a las sesiones, discusiones y votaciones, poniéndose de manifiesto de nueva cuenta que en dicha Ley se deben abordar también cuestiones funcionales. Lo anterior se robustece con lo expuesto por los propios legisladores en el dictamen de la cámara de origen, por medio del cual se reformó éste y otros artículos constitucionales, pues refirieron expresamente que los periodos de sesiones y la programación del trabajo legislativo, es decir, temas funcionales, están regulados en el artículo 65 constitucional, entre otros, y es en la exposición de motivos correspondiente a ese numeral en donde se dice que será la mencionada Ley Orgánica quien se ocupara de esos asuntos:

*“...Un tema específico en torno al cual existe un buen número de iniciativas pendientes de dictamen es el relativo a los periodos de sesiones del congreso, la programación del trabajo legislativo, temas estos que aparecen regulados por los artículos 65, 66 y 69...”<sup>262</sup>*

Sin embargo, lo propios legisladores, sin que de las distintas exposiciones de motivos, se encuentre una sola razón jurídica, consideraron que cada cámara debía regular su funcionamiento por medio de reglamentos autónomos. Intención, que si como ellos mismos lo refieren provenía desde la reforma de 1977. Primero,

---

<sup>262</sup> Dictamen de la Cámara de Origen, Decreto de la Cámara de Diputados de diecinueve de diciembre de 1985. Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

no se entiende por qué esa materia tan fundamental para la vida del Estado no se reguló constitucionalmente en ese momento, si la reforma de mérito era de esa índole; y, segundo, por qué tardaron más de veinticinco años en hacer efectiva esa pretensión tan necesaria.

En cuanto a la primera cuestión, como se mencionó, no existe ningún argumento jurídico que lo aclare, por lo que al no dar razones concretas y objetivas, lo único que se puede inferir es que la intención de los legisladores era no contar con mayores requisitos y obstáculos para crear y reformar sus reglamentos, y así poder seguir actuando de manera informal, irresponsable e incongruente respecto de todos los temas que se abordan en las cámaras, encontrando salidas fáciles y a corto plazo, que lo único que generan son mayores conflictos para el Estado mismo a largo plazo. Ello, en atención al análisis que se realizó en el Capítulo III de este trabajo, pues del estudio de las distintas reformas y de sus exposiciones de motivos, se desprenden una serie de contradicciones e incongruencias que al no dar razones jurídicas, hacen posible que se arribe a esta conclusión.

Lo anterior, con la precisión de que evidentemente no se puede generalizar, pues atendiendo a que en la época en que se dieron algunas de las reformas trascendentales en este tema, existía un grupo político dominante, y que aún cuando conforme ha pasado el tiempo, las minorías han adquirido mayor peso en el Congreso, tanto cuantitativa como cualitativamente, no ha sido suficiente para que logren hacer un verdadero contrapeso. Es por ello que dicha intención no se le puede achacar a los legisladores en su totalidad, pues son los grupos dominantes los que de facto han tomado esas decisiones.

Pero por lo que hace a la segunda, fueron los mismos legisladores, quienes refirieron en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 2004, que lo que sucedía era que desde la reforma de 1977, se habían estado “enfrentando” al principio de legalidad, argumento que lo único que hace parecer es una victimización en atención al “gran obstáculo” al que se enfrentaban, por lo que veintisiete años después encontraron la “solución” para librar ese “gran obstáculo”. Esto es, reformando el artículo tercero de la

mencionada Ley, para así estar “legalmente” facultados para emitir los tan esperados reglamentos. Aun, cuando desde 1977 se contaba con la disposición constitucional expresa, en cuanto a que el Congreso tendrá que emitir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno. Con la precisión de que inclusive en la misma exposición de motivos los legisladores refirieron que estaban conscientes de que no se contaba con facultad constitucional para hacerlo, y por ello decidieron facultarse por medio de la Ley Orgánica, y así aparentemente solventar ese problema.

Ahora bien, como se mencionó en el Capítulo III, tanto el 15 de agosto de 2008, como el 17 de agosto de 2011, se dieron reformas constitucionales a los artículos 69 y 93 por un lado, y por el otro, a los diversos 71 y 72 constitucionales en materia de informe y veto presidencial respectivamente. Por lo que bien podría pensarse que dicha reforma subsana la posible irregularidad, en cuanto a la ausencia de facultad constitucional de las Cámaras para emitir sus reglamentos, pues se incluye en el texto constitucional a dichos reglamentos. Pero de ninguna manera puede verse así, pues los propios impulsores de la reforma refirieron que el cambio que se hizo en el texto constitucional, para incluir a los reglamentos de cada Cámara, fue simplemente con la intención de actualizar el texto para que fuera acorde a la realidad. Cuestión que no hace más que corroborar que la facultad de las cámaras para emitir sus propios reglamentos sigue estando contenida en la propia Ley Orgánica del Congreso y no en la Constitución.

Por ello, válidamente se puede concluir que aún cuando el texto constitucional del artículo 70, es claro y contundente en referir que será por medio de la Ley Orgánica del Congreso por la que se regulen tanto la parte orgánica como la funcional, los legisladores se han empeñado en contradecirse y de manera anticonstitucional otorgarse facultades legales a sí mismos, pues con base en la competencia otorgada por la Ley Orgánica, han emitido sus reglamentos en materia de funcionamiento interno. Cuestión que se insiste, con la reciente reforma a los artículos 71 y 72 constitucionales, queda corroborada, pues pudiendo expresar ahí alguna facultad o salvedad, por el contrario, los legisladores, hacen

referencia a que el cambio del texto atiende simplemente a una intención de actualizar el texto a la realidad, en virtud de que los reglamentos ya están en vigor.

Sin embargo, como se adelantó, el principio de legalidad ya no puede ser visto como se hacía a mediados del siglo pasado, pues conforme a la doctrina nacional e internacional, así como a la jurisprudencia, ha quedado bastante claro que en la actualidad, por un lado, todas las autoridades, incluyendo a la legislativa tiene que atender a ese principio al momento de emitir sus actos, bajo pena de invalidez; y por otro, ese principio ya no se refiere al sólo acatamiento de la ley ordinaria, sino que todas las autoridades tienen que atender a lo previsto por la Constitución. Tal como lo refiere el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se dice que en el caso de la autoridad legislativa, para que se cumpla con el requisito de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, se satisface siempre que se actúe dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiera.<sup>263</sup>

De esa forma, el artículo 16 constitucional consagra la tan mencionada y desarrollada garantía de legalidad, que en lo que aquí interesa, establece que cualquier acto de molestia tendrá que ser emitido por una autoridad competente que funde y motive esa causa; y por su parte el 41 constitucional, que se considera complementa al anterior, estipula que los poderes de la Unión, incluyendo al Legislativo, serán el medio por el cual el pueblo ejercerá su soberanía, pero con la condición de que lo hagan bajo los términos establecidos por la Constitución, consecuentemente en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Lo anterior, no necesita mayor explicación, pues el texto constitucional es muy claro y tajante en cuanto a las limitantes a la autoridad, en este caso la legislativa.

En ese contexto, como se mencionó en temas pasados, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció de alguna manera sobre este tema al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/98. Sin embargo,

---

<sup>263</sup> Registro No. 233494, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Séptima Época, en el Tomo 38 del Semanario Judicial de la Federación, página 27.

conviene contextualizar dicha resolución, pues se considera cobra aplicación por analogía.

Esto es, la acción fue interpuesta por una fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Morelos, en contra la Ley Orgánica de la misma Institución, sin embargo aun cuando se refiere al ámbito local, la naturaleza de las normas implicadas es la misma. Pues la Constitución de dicho Estado también faculta al Congreso del mismo para emitir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, con la finalidad de dotarlo de autonomía respecto de los otros tres poderes. Entre otras características similares a la materia federal, que hacen factible que los argumentos utilizados en esa ejecutoria se puedan aplicar por analogía al presente caso.

Así, en lo tocante a la literalidad del texto constitucional: *ley que regulará su estructura y funcionamiento internos*, el Pleno de la Corte, respecto de la citada acción, adujo que:

*"... 'Artículo 38. ... El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.'*

***El mandato es correcto. Atiende al respecto a la representación legislativa reconociéndole su autonomía pero define clara y constitucionalmente los límites de la ley orgánica, que se limitan a la organización y funcionamiento interno.***

*Diversos artículos de la ley impugnada rebasan con mucho tales límites, contrariando la naturaleza orgánica de dicha ley, imponiendo obligaciones a personas ajenas al Congreso, violando con ello las normas constitucionales que establecen la competencia de órganos administrativos federales y estatales y con ello contraviniendo el artículo 116 que impone la división de poderes a los Estados.*

*Dichas violaciones se realizan dotando de facultades exorbitantes e ilimitadas a las comisiones del Congreso..."*

Y, en lo relativo a que no se pueden delegar aspectos de suma importancia y trascendencia a reglamentos derivados de esa ley, se sostuvo lo siguiente:

*"...dentro de los lineamientos que establecen los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 141 de la Constitución Política del Estado de Morelos, no se establece la facultad para que se determinen, mediante un reglamento, las causas o mecanismos de aplicación de sanciones y, por*



lo tanto, el precepto combatido que así lo establece viola el precepto de la Constitución Federal invocado.

...

...es decir, en la ley no se establecen las bases, los parámetros o las circunstancias conforme a las cuales deben ser aplicadas las sanciones disciplinarias establecidas en dicho precepto, delegándose la determinación de dichas causas al reglamento de la ley orgánica lo que es incorrecto.

...

**...Aunque desde el punto de vista material, las leyes y reglamentos son normas similares, éstos se distinguen de aquéllas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general, por lo cual el principio de la determinación constitucional prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes de las legislaturas.**

**Conforme al principio de que se trata, una materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes, como acontece en el precepto impugnado, que establece que las causas para la aplicación de las correcciones disciplinarias se establecerán en la ley y su reglamento y, como se ha visto en la ley no se estipulan, y no es correcto delegarlo a un reglamento. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación del principio de la determinación constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, que reservan las Constituciones Federal y Local, en favor del legislador; de ahí que, en el artículo 22 controvertido, se hace incorrectamente una delegación a un reglamento, de una materia reservada a la ley..."**

De lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte, en relación con lo que la doctrina ha dicho en esta materia, se puede decir que el texto del artículo 70 constitucional, es muy claro al referir que la Ley a que hace referencia regulará la estructura y funcionamiento, definiendo clara y constitucionalmente, los límites a esa regulación.

En ese contexto, siguiendo el razonamiento de la Corte, se considera que ese principio constitucional establecido en artículo 70, prohíbe emitir cualquier tipo de reglamentación para regular materias reservadas constitucionalmente y de manera exclusiva a la Ley, es decir, esas materias reservadas, no podrán ser

abordadas por otras fuentes. Pues como lo refiere el Alto Tribunal, el hecho de que en una ley se contengan remisiones a normas reglamentarias de la misma, implica una clara subordinación de aquellas a ésta, lo que supondría una degradación de tan esencial principio constitucional. Y más si atendemos a que tal principio es de tal trascendencia como evidentemente lo es el procedimiento legislativo mismo. Aunado a que ni siquiera la propia Ley Orgánica en la que supuestamente se faculta a las Cámaras para emitir dichos reglamentos, expresa qué van a regular y cómo lo van a hacer.

En ese orden de ideas, no pasa desapercibido que como se mencionó en párrafos pasados, tanto el 15 de agosto de 2008, como el 17 de agosto de 2011, se dieron reformas constitucionales a los artículos 69 y 93 por un lado, y 71 y 72 por el otro, por medio de las cuáles se incluyó en el texto constitucional a los reglamentos de la Ley Orgánica del Congreso. Situación que no hace otra cosa más que robustecer lo que hasta aquí se ha venido diciendo, pues atendiendo a la literalidad del texto constitucional *Ley del Congreso y sus reglamentos*, se entiende que dichos ordenamientos derivan de esa Ley, es decir de ninguna manera esa inclusión del texto podría entenderse como facultad constitucional, pues como ya se expresó, los legisladores fueron muy claros en referir que su intención era que la propia Ley Orgánica fuera la que facultara a las Cámaras para emitir sus reglamentos y así solventar el principio de legalidad, pues reconocieron expresamente que no contaban con facultades constitucionales para hacerlo; y posteriormente refirieron que éstas reformas constitucionales atendían a una simple actualización del texto constitucional, pues como se mencionó en el capítulo pasado, dichas reformas atendieron a temas ajenos a éste, y fue que se aprovechó para simplemente actualizar el texto, pues los reglamentos de las cámaras ya estaban vigentes en función de la facultad legal, más no constitucional.

En consecuencia se puede sostener que tanto el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, como los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores por sí mismos, desnaturalizan el principio contenido en el artículo 70 constitucional al rebasar sus límites. Debido a que por un lado, conforme a lo que

refiere la propia Corte en el precitado caso, el artículo 3° de la Ley Orgánica estaría dotando de facultades *exorbitantes*, a ambas cámaras; y por otro, ellas mismas al emitir esos reglamentos se extralimitarían en función del referido principio constitucional, con independencia de que pudieran estar “facultadas” por la Ley Orgánica.

Cabe precisar que de ninguna manera podría pensarse que se está exagerando con el calificativo *exorbitantes*, pues si la situación planteada en la acción de inconstitucionalidad de mérito, se calificó de esa manera, aun cuando sólo se atendía a las sanciones de los legisladores, es lógico que mínimamente se piense lo mismo en nuestro caso, pues la extralimitación abarca todo lo que implica el procedimiento legislativo (incluyendo las sanciones), inclusive el procedimiento de reforma constitucional, sin pasar por alto todas las actividades no menos importantes de la vida cotidiana que también abordan esos reglamentos parlamentarios.

Aunado a ello, y con la intención de encontrar una justificación, no existe ningún precepto constitucional, que establezca de alguna manera la facultad que pudieran tener las cámaras para emitir esos reglamentos en los que se pretenda regular todo lo relativo a su funcionamiento interno. Pero, suponiendo sin conceder, que con la sola facultad legal fuera suficiente para considerar que la emisión de dichos reglamentos es constitucional, tampoco sería cuanto, pues ni siquiera la ley misma estipula qué materias van a regular esos reglamentos, dejando con ello en completo estado de indefensión a los gobernados. Es decir, no se establecen si quiera las bases, los parámetros o las circunstancias conforme a las cuales se pudieran emitir esos ordenamientos, y se insiste ni siquiera se menciona qué van a regular. Pues atendiendo a lo que refiere la propia Corte, aun cuando en el presente caso no aplican los criterios tradicionales de jerarquía normativa, por ser una disposición legal atípica, si siguiéramos la intención de los legisladores de reglamentar la Ley Orgánica tal como si fuera una ley ordinaria, tampoco sería cuanto, pues la disposición constitucional es muy clara en referir que la Ley regulara tanto el aspecto orgánico como el funcional; y, aunado a ello la propia Ley Orgánica, suponiendo sin conceder, que fuera correcta la competencia que ella

otorga a las cámaras para emitir los reglamentos, no estipula bases mínimas de qué van a regular y bajo que circunstancias, provocando un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica a los gobernados.

Por todas esas razones, es que se considera que el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es inconstitucional, por contrariar los principios contenidos en los artículos 16 y 41 constitucionales, atendiendo a que al ser una obligación para el Poder Legislativo la observancia irrestricta a lo estipulado en la Constitución, y que en el presente caso no sucedió así, se transgredió lo preceptuado por el artículo 70 constitucional.

Asimismo, en cuanto a los Reglamentos de las Cámaras, aún cuando podría pensarse que tendría que ser declarado inconstitucional el mencionado artículo de la Ley Orgánica para que estos siguieran esa suerte. Se considera que independientemente del artículo 3° de la Ley Orgánica, dichos ordenamientos, pueden ser inconstitucionales por sí mismos en virtud de que contrarían directamente la Constitución, es decir, el hecho de que exista una supuesta facultad legal, no es obstáculo para que por sí puedan ser tildados de inconstitucionales, pues el principio plasmado en el artículo 70 constitucional establece una exclusividad inexcusable para que las materias que actualmente en ellos se regulan, sean atendidas por una Ley distinta, de rango superior.

Por último, no pasa desapercibido lo referido en el capítulo anterior, en cuanto a la problemática que se genera con lo establecido por los artículos transitorios de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente.

*“...PRIMERO. El presente Reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el primero de septiembre de 2010. A partir de esa fecha dejarán de ser aplicables en cuanto se refiere al Senado de la República, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al artículo Segundo Transitorio del Decreto de fecha 14 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, por el que se reformó el artículo 3, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos...”* (Lo destacado es propio).

*“...Tercero. Quedan sin efecto para la Cámara de Diputados, las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934 y sus reformas...”* (Lo destacado es propio).

Pues como se refirió, el legislador no tomó en cuenta que para derogar o reformar una ley que es formal y material, se tienen que seguir los mismos trámites establecidos para su formación, tal como lo estipula el inciso F, del artículo 72 constitucional.

*“...ARTÍCULO 72.*

*...*

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

En efecto, no puede olvidarse que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, no tenía las mismas características de los actuales reglamentos de las cámaras ni de la misma Ley Orgánica, pues era formal y materialmente una norma. Por lo que el procedimiento que siguieron los reglamentos de ambas cámaras, para dejar sin efectos el de 1934, vulnera lo previsto por el artículo 72 constitucional al no ser el mismo por el que fue creado dicho ordenamiento.

Sin embargo no se hará mayor alusión a este aspecto. Pues si se considera que los reglamentos de ambas cámaras vulneran lo previsto por la Constitución y en consecuencia son anulados totalmente, resultaría ocioso pensar en la sola impugnación de esos artículos transitorios, cuando puede hacerse, aunque por diversas razones, por la totalidad de los ordenamientos, aun cuando a todas luces dichos artículos transitorios son igualmente inconstitucionales.

**2. Susceptibilidad de los reglamentos parlamentarios en el caso de nuestro país, de ser sujetos a algún medio de control de la constitucionalidad.**

Una vez planteada en abstracto la inconstitucionalidad tanto del artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso, como de los Reglamentos de la Cámaras de Diputados y Senadores, se procede a analizar si por medio de alguno o algunos de nuestros medios de control de la constitucionalidad se pueden hacer efectivos esos planteamientos.

Sin embargo, antes de desarrollar este apartado, conviene hacer referencia a algunos antecedentes que se han dado en el derecho comparado, pues como se ha venido diciendo, si bien al idea no es copiar sistemas, también lo es que existen tendencias y principios universales que bien nos pueden ayudar a tomar ideas y argumentos aplicables en beneficio de nuestro sistema jurídico.

En ese contexto, puede hacerse referencia a la sentencia 9 de 1959, de la Corte Constitucional Italiana, que levantó el dogma de la inimpugnabilidad de las normas parlamentarias, en parte o al menos indirectamente, al reclamar su competencia para conocer de la adecuación a la Constitución de todas las fases relativas al procedimiento de formación de la ley; es decir, imponiendo la observancia de los momentos procesales fijados en la Constitución. En consecuencia, las normas parlamentarias que establecen fases procedimentales contrarias a la Constitución, pueden ser declaradas anticonstitucionales.<sup>264</sup>

Asimismo, en Francia, conforme al artículo 61 de su Constitución, se proclama que las leyes orgánicas antes de su promulgación y los reglamentos de las asambleas parlamentarias antes de cobrar vigencia, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, quien se pronunciará acerca de su conformidad con la Constitución. Por lo que en el constitucionalismo francés se establece un control preventivo y directo de las normas parlamentarias.<sup>265</sup>

Pero no sólo esos países, en España los reglamentos parlamentarios son susceptibles de control de la constitucionalidad por disposición legal expresa, pues en el artículo 27.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, se prevé que sea mediante el recurso de amparo directo que se puedan recurrir estas disposiciones. Esta determinación constituyó un verdadero parteaguas, ya que

---

<sup>264</sup> MARTINEZ LEON, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 145-150.

<sup>265</sup> *Idem.*

como lo refiere Santaolalla, reafirmó los efectos prácticos de la supremacía constitucional, quebrando entonces el principio absoluto de los *interna corporis* del Parlamento, abriendo un campo jurídico de posibilidades insospechadas.<sup>266</sup> Por lo que la singularidad de estos ordenamientos ya no puede representarse como sinónimo de aislamiento frente al resto del derecho. Al grado, de que inclusive en ese país se ha llegado a considerar que al constituir desarrollo directo de la Constitución sobre la organización y funciones parlamentarias, los reglamentos parlamentarios, pasen a formar parte del bloque de constitucionalidad para valorar su cumplimiento por las leyes, esto es, que para determinar la constitucionalidad de una ley ordinaria en el derecho español, se tendrá que atender no sólo la dispuesto por la propia Constitución Española, sino que también a lo previsto en dichos reglamentos.

Así, como lo refiere Martínez Elipe, *en los más recientes regímenes parlamentarios se va abriendo camino a la posibilidad del control constitucional de las normas parlamentarias. Bien por vía indirecta, mediante la impugnación de leyes aprobadas a través de un procedimiento parlamentario cuya normación puede tildarse de anticonstitucional, o bien por vía directa al articular el recurso de anticonstitucionalidad contra la propia norma parlamentaria.*<sup>267</sup> Con razón, pues gracias a las reformas que se han ido dando en esta materia, así como a los criterios que ha fijado la Corte en ese sentido, las posibilidades de acceder a la justicia constitucional en este aspecto se han ampliado considerablemente.

Por ello se considera que tanto el Juicio de Amparo Indirecto, como la Acción de Inconstitucionalidad son los medios de control de la constitucionalidad idóneos para impugnar este tipo de disposiciones.

## **2.1. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

Dadas las características del juicio de amparo, se considera que existen dos maneras de abordarlo. Por una parte la posibilidad que tienen los gobernados

---

<sup>266</sup> SANTAOLLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 44.

<sup>267</sup> MARTINEZ LEON, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p.150.

de impugnar indirectamente los reglamentos parlamentarios, ya sea por un acto de aplicación de una Ley en específico o por una Ley autoaplicativa que por el sólo hecho de entrar en vigor pueda causar un perjuicio. Y por otra, la viabilidad de que los legisladores, en su carácter de gobernados pudieran verse afectados directamente en sus derechos fundamentales por los reglamentos parlamentarios en comento, y por tanto impugnarlos de igual manera.

Primero se atenderá a la posibilidad que tienen los gobernados de acudir al juicio de amparo, para indirectamente atacar de inconstitucional ambos o alguno de los reglamentos de las Cámaras del Congreso.

Así, conforme a las reformas constitucionales publicadas el seis de junio del 2011 se tiene lo siguiente:

*“...Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite*

*I. **Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;***

...

*Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*I. El juicio de amparo se seguirá siempre a **instancia de parte agraviada**, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

...

*IV*

...

*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;*

...



VII. *El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;...*” (Lo destacado es propio).

De las anteriores transcripciones, se advierte la posibilidad de que se puedan tildar de inconstitucionales los reglamentos de ambas cámaras, por las siguientes razones.

La competencia de que se habla en la fracción I, del artículo 103 constitucional en relación con la fracción VII, del numeral 107 del mismo ordenamiento, en favor de los Jueces de Distrito, hace referencia a que serán ellos quienes resuelvan acerca de la posible violación a los derechos humanos y garantías otorgadas para su protección en la Constitución, en este caso, por parte de normas generales.

Sin embargo, se considera que aun cuando los reglamentos parlamentarios perfectamente encuadran en el rubro de normas generales, conforme a lo establecido doctrinal y jurisprudencialmente; en atención a uno de los principios rectores del juicio de amparo, que sigue vigente aún con la reforma constitucional de junio de 2011, sólo la persona que sufre un agravio personal y directo es quien puede promover el juicio, es decir, la persona que promueva el juicio debe ser aquella que en su contra y esfera jurídica sea objeto de un agravio, entendido como tal, la ofensa o perjuicio a los derechos en intereses de la persona.<sup>268</sup> Situación que en este caso no se surte, pues los reglamentos no estarían siendo aplicables directamente a los gobernados. Por lo que, como lo refiere Martínez Elipe, la impugnación de los reglamentos, tendría que hacerse de manera indirecta, es decir, mediante la impugnación de leyes aprobadas conforme a ellos.<sup>269</sup> Esto es, la posibilidad de recurrir constitucionalmente un reglamento

---

<sup>268</sup> MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *op. cit.*, nota 131, pp. 34-35.

<sup>269</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 30, p. 150.

parlamentario, será mediante la alegación de una violación a un derecho humano o garantía reconocida por la Constitución, por parte de una determinada norma general aprobada conforme a esos reglamentos.

En ese orden de ideas, se tendrá que alegar la existencia de vicios en el procedimiento legislativo por el que se originó determinada Ley. Partiendo de la base de que conforme se detalló en el capítulo pasado, los reglamentos de ambas cámaras regulan todos los aspectos atinentes al procedimiento legislativo, y en general, todas las funciones relacionadas con él mismo que se desarrollan al interior de las Cámaras. Por lo que es indudable que si la norma que regula todas esas etapas, no se adecúa a lo previsto por la Constitución, por sí misma constituya una franca violación a al procedimiento legislativo.

En el entendido de que si bien la Constitución misma regula el procedimiento legislativo en sus artículos 71 y 72, también lo es que lo hace de manera general; por lo que aun cuando la propia Norma Fundamental no haga mención de qué van a regular los reglamentos de ambas cámaras, de las exposiciones de motivos de las múltiples reformas en esta materia, se desprende que la intención es que en ellos se regule todo lo relativo al funcionamiento interno de las cámaras y en específico el procedimiento legislativo, constituyendo así, desarrollo directo de esos preceptos constitucionales.

Por lo que si consideramos que los artículos 71 y 72 constitucionales sientan las bases del procedimiento legislativo y que a su vez, evidentemente, son superiores jerárquicamente a los reglamentos parlamentarios, válidamente puede sostenerse que éstos forman parte del procedimiento legislativo, que visto como una unidad, tiene que analizarse de manera integral para poder arribar a una conclusión, atendiendo a la magnitud y trascendencia de lo que implica dicho procedimiento.

Sirven de apoyo a lo anterior los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la doctrina expuesta en temas pasados en cuanto a la naturaleza de los reglamentos parlamentarios. Esto es, por un lado se dice que los reglamentos parlamentarios son desarrollo directo de la Constitución, y que son sumamente trascendentes en el proceso legislativo, pues

lo desarrollan en su totalidad; y por otro, la Suprema Corte aduce que el proceso legislativo debe estudiarse de manera integral atendiendo a todas las etapas del mismo, para que así, se pueda determinar si la posible violación es suficiente para influir en la constitucionalidad de la norma impugnada, pues la transgresión a dicho proceso tiene que influir de manera directa y suficiente en la esfera jurídica del gobernado para que pueda acarrear con la inconstitucionalidad planteada.<sup>270</sup>

En ese sentido, la propia Suprema Corte ha sostenido que no todas las violaciones al procedimiento legislativo pueden considerarse suficientes para poder declarar inconstitucional determina Ley. De esa manera, las violaciones de carácter formal que puedan darse, tienen que trascender de manera fundamental a la norma misma, por lo que no pueden constituir irregularidades de carácter secundario. Asimismo, se dice que las violaciones al procedimiento legislativo deben vulnerar los principios de legalidad y debido proceso contenidos en la Constitución para así poder declarar la inconstitucionalidad de la norma emitida conforme a ese procedimiento, pero para realizar ese análisis, como se mencionó, debe examinarse el procedimiento legislativo en su integridad, pues la finalidad es determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión.<sup>271</sup>

Atendiendo a las anteriores consideraciones, si para determinar que las violaciones al procedimiento legislativo infringen las garantías de debido proceso y de legalidad, se tiene que atender a que se respeten los derechos de participación de todas las fuerzas políticas; a que el procedimiento deliberativo culmine con una correcta aplicación de las reglas de votación; y, a que tanto la deliberación como la votación tiene que ser públicas. E inclusive se pone el ejemplo: de que una violación de ese carácter (fundamental) es, por ejemplo: cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley.

---

<sup>270</sup> Registro No. 232289, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación 187-192 Primera Parte, página 53.

Tesis: 2ª. CX/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de 2005, página 604.

<sup>271</sup> Tesis: P.L/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, página 717.

Tesis: P.XXXVI/90, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Enero a Junio de 1990, página 12.

Es que resulta totalmente viable que si los reglamentos parlamentarios en virtud de su relación de inferioridad respecto de la Constitución, forman parte del procedimiento legislativo, y no sólo ello, sino que lo desarrollan en su totalidad. Aunado a que conforme a lo expresado por la Corte el procedimiento legislativo debe estudiarse en su integridad para poder determinar alguna posible violación al mismo; y que al ser estos contrarios a lo estipulado por la Constitución. Puedan constituir una violación lo suficientemente directa, trascendente y fundamental, que acarree con la inconstitucionalidad del acto o ley reclamada, y de todo el procedimiento legislativo, incluyendo a los reglamentos parlamentarios.

Por último resulta importante precisar la razón por la que se analizó esta parte conforme a uno de los principios rectores del juicio de amparo anteriores a la mencionada reforma constitucional. Es así, pues durante el desarrollo del presente trabajo sólo se contaba con las reformas constitucionales en comento, por lo que al no contar si quiera con la Ley reglamentaria, ni con doctrina al respecto, y mucho menos con jurisprudencia, es que fue imposible analizar nuevas figuras como la del interés legítimo individual o colectivo, que si bien parece apuntar como un medio que permite un mayor acceso a la justicia constitucional y que inclusive podría pensarse que ello abriría la puerta para poder impugnar directamente los reglamentos parlamentarios, hubiera sido bastante aventurado hacer un estudio con base en ello, sin algún soporte jurisprudencial y doctrinal en concreto, por lo que por ahora sólo se quedará conforme a ese principio que valga decir, sigue vigente, pero que se insiste, en la actualidad cuenta con la posibilidad de ser ampliado conforme a esas nuevas figuras. Lo que no hace otra cosa, sino seguir dando la razón a los planteamientos señalados aquí, en cuanto a la posibilidad de ampliar el control de todos los actos de molestia emitidos por cualquier autoridad, incluyendo la legislativa.

Ahora bien, las anteriores consideraciones atendieron a la posibilidad que tienen los gobernados de impugnar indirectamente actos de naturaleza normativa de las cámaras que se consideren contrarios a la Constitución. Sin embargo, se considera que también existe la posibilidad de impugnar directamente mediante el

juicio de amparo indirecto dichos actos, pero por parte de los legisladores. Por las siguientes razones.

Por principio de cuentas debe decirse que como ya se mencionó, conforme a la reforma constitucional de junio de 2011, los Jueces de Distrito serán competentes para resolver las controversias suscitadas por normas generales que puedan violar los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución.

Por lo que como se dijo con anterioridad, los reglamentos parlamentarios materialmente son verdaderas normas jurídicas, pues crean situaciones de derecho dirigidas hacia el interior de las cámaras que trascienden hacia el exterior de las mismas. Inclusive la propia Suprema Corte ha sostenido que son innegables *normas generales*, en atención a que se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos y que van dirigidas a una pluralidad de personas igualmente indeterminadas e indeterminables, por lo que constituyen disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal. Y, en consecuencia son susceptibles de ser sujetas a control de la constitucionalidad, por medio del juicio de amparo indirecto

Asimismo, no puede perderse de vista que si bien los legisladores, adquieren un cargo público de elección popular, y por tanto derechos y obligaciones adicionales, en algunos casos distintas a las de los particulares, no dejan de ser seres humanos titulares de derechos fundamentales y de garantías constitucionales que los protegen, que precisamente son irrenunciables e imprescriptibles, susceptibles de hacerse efectivos acudiendo a instancias de justicia constitucional, tales como el juicio de amparo indirecto. Lo anterior, pues no existe disposición legal o constitucional que refiera que al tener dicha calidad, los Diputados y Senadores pierdan la oportunidad de acudir a la justicia constitucional en el caso de que se vean vulnerados en sus derechos humanos o garantías constitucionales que los protegen, aun en el ejercicio del cargo.

Ahora bien, para efectos de procedencia del juicio de amparo, se han definido dos tipos de normas generales, autoaplicativas y heteroaplicativas. Las primeras son las que con su sola entrada en vigor pueden causar algún perjuicio

en la esfera jurídica de los gobernados; y las segundas requieren de un acto concreto de aplicación, para poder generar una molestia. Por lo que la oportunidad para promover el juicio en contra de una u otra, dependerá del momento en que el gobernado se vea afectado, atendiendo a las características particulares de cada una.

En esa tesitura, se considera que los reglamentos parlamentarios encuadran en el rubro de las de naturaleza autoaplicativa, pues atendiendo a lo sostenido por la Suprema Corte, desde el inicio de su vigencia y sin la necesidad de un acto concreto de aplicación, vinculan al gobernado a su cumplimiento, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. Así, cuando las obligaciones contenidas en una ley nacen con ella misma sin necesidad de actualizarse condición alguna, se está en presencia de una disposición legal autoaplicativa.

De esa forma, en el momento en que un Diputado o Senador es declarado constitucionalmente para ejercer el cargo, sin necesidad de que se realice un acto administrativo o jurisdiccional derivado de determinada ley, e incluso alguno emitido por el propio legislador, se le comienzan a aplicar todas las disposiciones del reglamento parlamentario correspondiente, por ejemplo, las obligaciones contenidas en el artículo 10, del Reglamento del Senado de la República.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que*

*la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>272</sup>*

Sin embargo, debe hacerse una precisión, en cuanto a que si bien es cierto que la fecha de publicación de los reglamentos ya no sería acorde con el plazo concedido, pues se excedería para todos los legisladores que vayan siendo nombrados en las legislaturas subsecuentes, también lo es que al momento de ser declarados constitucionalmente legisladores, es cuando comienzan a estar realmente bajo los efectos de esa norma, por lo que se debe considerar que atendiendo a la naturaleza de esas normas, es a partir de ese momento cuando debe empezar a correr el plazo para la promoción del juicio de amparo indirecto, en el que tendrá que alegarse alguna afectación que se considere vulnere algún derecho humano o garantía prevista para su protección en la Constitución. Que en el presente caso consistiría en la garantía de legalidad, contenida en el artículo 16 constitucional, pues los legisladores estarían siendo sometidos a una ley emitida por una autoridad incompetente, en atención a las consideraciones expuestas con anterioridad.

Es así, pues no tuvieron que realizar ningún acto condicionado para ubicarse en el supuesto, es decir, con el simple hecho de adquirir la calidad de servidor público, Diputado o Senador, situación totalmente ajena a cualquiera de los Reglamentos Parlamentarios automáticamente quedan sujetos a las

---

<sup>272</sup> Tesis: P./J.55/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI Julio de 1997, página 5.

disposiciones que en ellos se prevén, tales como la serie de obligaciones a que están constreñidos y a una serie de situaciones jurídicas que automáticamente, y se insiste, sin la necesidad de realizar ningún acto, les comienzan a afectar en su esfera jurídica.

Lo anterior con independencia de que el amparo en contra de una ley autoaplicativa puede interponerse en dos momentos: Uno, con motivo de la entrada en vigor de la ley, y otro, con motivo de algún acto concreto de aplicación; la variante será que en el primer caso, la impugnación podrá ser respecto de la norma en su totalidad, y en el segundo, sólo podrá ser respecto de los preceptos de la norma en cuestión que estén implicados en el acto de aplicación.<sup>273</sup>

Cuestión que no debe soslayarse, debido a que las consecuencias que puede traer son mayúsculas y de suma trascendencia. Pues se abriría la posibilidad de que se anularan actos no normativos de las cámaras. Pues por ejemplo, un acto de aplicación consistente en la remoción de algún integrante de la Mesa Directiva del Senado de la República, con base en el procedimiento seguido conforme a la Sección Quinta, del Capítulo Primero, del Título Cuarto del Reglamento de dicha Cámara, podría invalidarse, debido a que si es tomado como acto de aplicación para poder impugnar constitucionalmente algún precepto del Reglamento del Senado de la República, y dicha situación prosperara, es decir, que se arribara a la conclusión de que dicho precepto es inconstitucional, el acto reclamado, consistente en la remoción del legislador seguiría la misma suerte.

---

<sup>273</sup> Conforme a lo criterios de jurisprudencia conformados hasta antes de las reformas constitucionales. Por lo que conforme a la Nueva Ley de Amparo, podrían cambiar.

Tesis: 3ª./J. 40/91, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII Septiembre de 1991, página 26. De rubro: **LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORANEAMENTE EN RELACION CON EL TERMINO DE 30 DIAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACION.**

Tesis: 2a./ 95/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII Septiembre de 2005, página 328. De rubro: **LEYES AUTOAPLICATIVAS COMBATIDAS CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. CUANDO LA DEMANDA ES EXTEMPORÁNEA RESPECTO DE ÉSTE, TAMBIÉN LO ES EN RELACIÓN CON LA LEY, AUN CUANDO NO HAYA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 30 DÍAS PARA SU IMPUGNACIÓN**



En ese contexto, lo primero que podría decirse, es que se está ante el control de la constitucionalidad de actos no normativos de naturaleza parlamentaria, aunque si bien de manera indirecta como en el presente caso, las consecuencias prácticas serían las mismas que si fuera de manera directa, cuestión esta última que no se descarta. Sin embargo cabe precisar que como algunos autores lo refieren, no se estaría *judicializando la política*, sino que simplemente los actos de esa naturaleza no tienen por qué quedar fuera de los parámetros establecidos por la Constitución por el simple hecho de ser de naturaleza parlamentaria, tal como si esa calificación constituyera un justificación para la impunidad.

En definitiva, tanto los gobernados en general, como los legisladores en su carácter de gobernados, al ser titulares de derechos humanos irrenunciables e imprescriptibles, y al tener garantías para su protección reconocidas en la Constitución, pueden ser susceptibles de alguna violación a esas prerrogativas por parte de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores, en atención a que se viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 constitucional, pues dichas autoridades están emitiendo un ley sin facultades para hacerlo, debido a que como se expuso están vulnerando el principio constitucional contenido en el artículo 70 constitucional, que prescribe de manera exclusiva que tanto la organización como el funcionamiento del Congreso se regularán por la Ley que emita éste, y contrario a ello, se extralimitaron al emitir reglamentos derivados de dicha norma en los que se regula precisamente la parte funcional. Y aunque si bien la manera de impugnarlos puede hacerse de manera directa o indirecta, la consecuencia constante será la declaración de inconstitucionalidad de él o los reglamentos, que ya de por sí es trascendente. Sin embargo, los efectos no menos importantes que también traería, son por una parte, la invalidación de las leyes ordinarias o del acto concreto de aplicación de las mismas, si fuera el caso; pero por otra, se podrían llegar a anular actos no normativos de naturaleza parlamentaria o inclusive política.

## **2.2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Como se mencionó en el Segundo Capítulo, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ser promovidas por los sujetos legitimados señalados en la fracción II, del artículo 105 constitucional. Y dichas acciones sólo procederán contra *normas generales*, entendidas como las leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como contra los tratados internacionales, sin comprender otro tipo de normas. Inclusive, alguna jurisprudencia refiere que se limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal.

Lo anterior conforme al criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES', SÓLO **COMPRENDE** LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Del artículo 105, fracción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales. En efecto, dicho precepto distingue el término "disposiciones generales" o "normas generales", e incluso, "leyes electorales federales", "leyes electorales locales" y "tratados internacionales" de la acepción "Constitución", la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente para examinar la ley o tratados, es decir, lo que se sujeta a control es que dichas "disposiciones generales", incluidas las electorales, sean conformes con la Ley Suprema, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a "normas generales", se hubiera comprendido a la propia Constitución, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. Además, el indicado precepto constitucional sólo legitima para promover aquel medio de control a un porcentaje determinado de los integrantes de las [Cámaras](#) del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que,**

*precisamente, las hubieran expedido, por lo que no comprende al Órgano Reformador de la Constitución que no constituye un órgano legislativo ordinario, de los enunciados en el artículo 105 constitucional.*<sup>274</sup> (Lo destacado es propio).

Cuestión que no es obstáculo, pues ha quedado suficientemente claro que los reglamentos parlamentarios encuadran perfectamente en este tipo de normas, atendiendo a lo que la propia Corte ha manifestado en el sentido de que las normas que regulan el funcionamiento interno de los órganos legislativos y que a su vez dotan de autonomía a los mismos, son susceptibles ser impugnadas por esta vía, al reunir las características de una verdadera norma general, es decir, el ser generales, abstractas e impersonales, inclusive se hace la precisión en cuanto a que el hecho de que dichas normas únicamente se apliquen a los miembros que integran determinado órgano legislativo, no es obstáculo, en virtud de que tales normas no se agotan con la legislatura en que se estén aplicando, sino que trasciende a las subsecuentes, por lo que no podría pensarse en que podrían ser aplicadas de manera individual.

Las anteriores consideraciones se sustentan con lo argumentado por la Suprema Corte al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/98, interpuesta por una fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Morelos, de donde surgió la siguiente tesis de jurisprudencia, que como se mencionó en temas pasados puede ser perfectamente aplicada por analogía al presente caso, dada la naturaleza de las normas en cuestión.

***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los***

---

<sup>274</sup> Tesis: P.V/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, correspondiente a la Novena Época, página 1106.

***miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.***<sup>275</sup>

(Lo destacado es propio).

Los argumentos de la ejecutoria que dio origen al anterior criterio, en lo que interesa son:

*“...Ahora bien, para determinar la procedencia de la presente acción intentada, debe precisarse que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.*

*Por lo tanto, debe estimarse que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, es una disposición de carácter general, abstracto e impersonal.*

*...En efecto, la generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad que la Constitución en su artículo 13, ha consignado como un derecho de los gobernados en el sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir por leyes que no sean generales.*

*Por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.*

...

*Del precepto antes transcrito se desprende que la ley impugnada es una norma de observancia general y obligatoria, en virtud de que aunque dicha ley sólo establezca la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo, de cualquier forma es una norma general.*

...

*En este orden de ideas, debe concluirse que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, tiene carácter de norma general, tanto en su sentido formal y material, no sólo porque así deriva de la Constitución General de la República, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin olvidar las importantes facultades desde el punto de vista constitucional que se atribuyen a la labor legislativa.*

---

<sup>275</sup> Tesis: P./J. 5/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, correspondiente a la Novena Época, página 288.

...

*No es óbice para llegar a la anterior conclusión el hecho de que la Ley Orgánica del Congreso, únicamente sea aplicada a los miembros que integran al Congreso del Estado de Morelos, es decir, a los diputados y demás personal administrativo. Esto es así, en virtud de que la aplicación de la ley en cuestión no se agotará con la actual legislatura, sino que se aplicará a todas las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que en un futuro integren a dicho cuerpo colegiado, por lo que no puede ni remotamente establecerse que dicho ordenamiento jurídico está dirigido a una o varias personas individualmente determinadas....”*

Superado lo anterior, lo siguiente es analizar qué tipo de violaciones tienen que darse para que esas normas generales puedan declararse inválidas. Para ello, la fracción II, del artículo 105 constitucional, es clara, pero a su vez amplia, al referir que: “...*las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...*”. Por lo que al constituir un control abstracto de la constitucionalidad, y al no existir mayor límite que la posible contradicción con la Constitución por parte de normas generales, es que se ha llegado a la conclusión, de que dichas contradicciones podrán versar sobre la parte orgánica y/o dogmática de la Norma Fundamental.<sup>276</sup>

En ese contexto, resulta totalmente válido que al promover la acción, alguna de las partes legitimadas alegue la violación al principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, en relación con el 41 del mismo ordenamiento, referente al apego a la Constitución con que tienen que actuar los poderes de la Unión, por contravenir el principio contenido en el artículo 70 también de la Constitución, relativo a que de manera exclusiva la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, será la que regule tanto la estructura como el funcionamiento interno de ese mismo órgano. En atención a que contrariando el mencionado principio, las cámaras emitieron sus propios

---

<sup>276</sup> Tesis: P./J. 73/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, correspondiente a la Novena Época, página 484.

reglamentos en los que regulan su funcionamiento interno, conforme a una supuesta facultad contenida en la Ley Orgánica.

Por último, no pasa desapercibido que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial, y que por lo tanto a la fecha sea imposible ejercer esta vía por exceder el referido plazo. Sin embargo, no se descarta el hecho de que alguna de las cámaras reforme alguno de esos ordenamientos, y sea con base en esa reforma, que se ejercite este medio de control de la constitucionalidad.

### **2.3. CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS NO NORMATIVOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES.**

Aun cuando este tema sin duda escapa del objeto de la presente tesis, que es arribar a una postura acerca de la constitucionalidad sólo de los reglamentos parlamentarios. Éste, es un aspecto que derivado del estudio llevado a cabo para desarrollar el presente trabajo, surge inevitablemente, aunado a que es abordado por la mayoría de los autores especializados en este tema, debido a que en algunos sistemas jurídicos se ha abierto la posibilidad a que estos actos también sean sujetos de control de la constitucionalidad de manera directa. Por lo que dada la importancia y trascendencia que revisten, aunque sea de manera modesta, vale la pena hacer algunas consideraciones al respecto. Y para comenzar, conviene citar el ejemplo de España.

Como se adelantó, España ha ido más allá, pues en su sistema jurídico ya no sólo son susceptibles de control de constitucionalidad los actos normativos de las cámaras, es decir, las leyes ordinarias que de ella emanan, incluyendo sus propios reglamentos parlamentarios; sino que también los actos no normativos son susceptibles de control, conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, con la única condición de que esos actos no normativos puedan constituir posibles violaciones a los derechos fundamentales, pues de lo

contrario podrían ser susceptibles de otro recurso, el de inconstitucionalidad, que aplica para actos normativos, o inclusive no normativos pero que atenten contra el procedimiento legislativo, aun cuando no violen derechos fundamentales.<sup>277</sup>

De esa forma, se ha planteado que en el Derecho Español se garantice también el derecho de los parlamentarios a permanecer, sin mayores presiones en el cargo representativo al que se accedió. Tal como lo refiere Javier Jiménez Campo, *el amparo constitucional constituye la única vía para que los parlamentarios puedan hacer valer su estatus, y a su vez los derechos fundamentales de sus representados, frente a los actos de las cámaras.*<sup>278</sup>

Lo anterior no es algo novedoso en España, pues está categóricamente dicho desde la resolución constitucional STC 118/1988, que fue la que vino a romper con el anterior reconocimiento de los *interna corporis* como límite absoluto a la jurisdicción constitucional; sin embargo, no han quedado claros algunos aspectos trascendentales, debido a que aun no están definidos algunos aspectos en particular, tales como: si el parlamentario que recurre en amparo hace valer un derecho fundamental propio o ajeno (del representado) o, incluso amabas cosas; tampoco se sabe, cuál es exactamente el margen de autodeterminación que corresponda a los órganos de gobierno de las cámaras al aplicar sus reglamentos; ni cuál es el alcance del control jurisdiccional que debe realizar el Tribunal. Pero mientras tanto, como lo refiere Elviro Aranda, puede decirse que en el derecho español, todo acto parlamentario interno o no, que afecte a un derecho o libertad, es susceptible de amparo constitucional, es decir, sale o trasciende de la esfera irrevisable de los *interna corporis*, y por lo tanto corresponde al Tribunal Constitucional su examen.<sup>279</sup>

Como ya se mencionó, se considera que en nuestro país los actos no normativos de las cámaras, sí pueden ser sujetos de control de la constitucionalidad, pero de manera indirecta, en función de que si es declarada inconstitucional la norma que les dio origen, independientemente de la legalidad o

---

<sup>277</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p. 244.

<sup>278</sup> JIMÉNEZ CAMPOS, Javier, en "*Temas y problemas del parlamento contemporáneo*", México, Porrúa, 2006, p. 395.

<sup>279</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p. 264.

inclusive constitucionalidad de esos actos por sí mismos, seguirán la misma suerte de esos ordenamientos.

Pero lo que en realidad plantean algunos autores y la jurisprudencia internacional, es que los actos no normativos puedan ser impugnados constitucionalmente de manera directa, es decir, la posibilidad de que al violar por sí mismos derechos fundamentales y garantías constitucionales, o por contravenir la parte orgánica de la Constitución, puedan ser sujetos de control constitucional.

Al respecto debe decirse que en México sí se podrían controlar constitucionalmente dichos actos bajo esas circunstancias, pues se considera existen las condiciones necesarias y suficientes para hacerlo.

Por una parte podría hacerse mediante el juicio de amparo, en el entendido de que los legisladores al igual que los particulares, son titulares de derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como de garantías para su protección, por lo que si en determinado caso al aplicar un reglamento parlamentario se viola alguna de esas prerrogativas de los legisladores, podrán promover juicio de amparo indirecto por la violación directa a determinado precepto constitucional con motivo de un acto concreto de aplicación por parte de algún un órgano de la Cámara facultado para ello.

Así, por ejemplo, en el caso de que uno o varios Senadores, al ejercer su derecho de iniciativa, conforme a lo dispuesto por los artículos 71 y 72 constitucionales, en relación con los numerales 164 a 173 del Reglamento del Senado de la República, se vean afectados en sus derechos fundamentales o garantías constitucionales, por parte de algún órgano de dirección; o bien si de alguna manera a algún parlamentario le es coartado su derecho al uso de la palabra conforme a las reglas contenidas en el Capítulo Quinto del Título Quinto del Reglamento del Senado de la República e igualmente considera violadas sus garantías. Se considera posible que puedan promover juicio de amparo indirecto en contra de tal determinación, en atención a que se está ante una posible vulneración del principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional. Alegando por ejemplo, que dicho órgano no fundó ni motivó dicho acto, o que simplemente no lo hizo de manera adecuada.



Pero son simplemente ejemplos aislados, pues pueden darse una infinidad de supuestos en los que actos no normativos derivados de la función propia de las Cámaras, puedan transgredir derechos fundamentales de los legisladores, y de esa forma, impugnarlos de manera directa, sin la necesidad de alegar la inconstitucionalidad en este caso de algún precepto en específico del Reglamento del Senado de la República. Con mayor razón, si tomamos en cuenta que las últimas reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, buscan que se amplíe la protección y el acceso a la protección de los mismos. En ese sentido, autores que analizan el tema del *estado constitucional de derecho*, apuntan que contrario a la doctrina anterior, en este sistema no sólo se reconocen todos los derechos fundamentales posibles prohibiéndose su restricción, sino que también se contempla que los tribunales constitucionales puedan crear prerrogativas derivadas de derechos fundamentales preexistentes.

Ahora bien, como se mencionó en párrafos pasados, en atención a lo dicho por algunos autores en cuanto a que esas acciones que pudieran tomar los legisladores para defender sus derechos fundamentales, en realidad son para defender los intereses de sus representados, y que por lo tanto el titular del presunto derecho fundamental violado es el particular y no el legislador. Pareciera que si bien esta cuestión trasciende al alcance que este estudio pudiera tener dadas las limitaciones prácticas, vale la pena mencionar que lo trascendente no debe ser el determinar quién es el titular del derecho en función del beneficio, sino la posibilidad de que pueda hacerse valer eficazmente, porque evidentemente el beneficio al final del día siempre será para los representados. Por lo que en lo particular se considera que sí pueden hacerse valer esos derechos fundamentales y garantías constitucionales en contra de actos no normativos de las cámaras, recurriendo a instancias constitucionales.

Por otro lado, se sostiene que la acción de inconstitucionalidad es otro medio de control de la constitucionalidad por el que también se pueden regular los actos no normativos del Poder Legislativo. Para sustentarlo, se hará referencia a la precitada acción de inconstitucionalidad 1/98, promovida por los integrantes de una fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Morelos, en la que uno de

los actos reclamados en esa vía lo constituían los acuerdos de mayoría, por los que se aprobó el proyecto de la Ley también reclamada.

En ese contexto, el Presidente del mencionado Congreso al rendir su informe planteó entre otras, la causal de improcedencia consistente en que al no constituir una norma general, los acuerdos de mayoría no podían destacarse en la demanda. Por lo que para desestimar dicho argumento, la Corte sostuvo que atendiendo a que se puede reclamar la inconstitucionalidad de una ley ya sea de manera formal o material y que en el caso de la primera se tiene que acudir al proceso legislativo, para verificar la posible contravención a la Constitución, y a que como se ha venido diciendo la Corte también ha sostenido que para realizar dicho análisis tiene que hacerse de manera integral, es decir, tomando en cuenta todo el proceso legislativo del que derivó determinada norma. Por lo que el hecho de que los acuerdos de mayoría no se puedan equiparar a una norma general, no exime a dicho órgano jurisdiccional del realizar el estudio de las posibles violaciones que se destaquen en la demanda, en cuanto al proceso legislativo. Ello, acorde a la finalidad perseguida en el artículo 105 constitucional, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas cuando se afecten de manera fundamental a causa de violaciones cometidas dentro del proceso legislativo del que emanan.

De lo anterior debe precisarse, que si bien la impugnación se lleva acabo de manera indirecta, pues en el caso se hace en función de la inconstitucionalidad de determinada Ley, lo cierto es que según lo expresado en la ejecutoria, se hará un examen en específico de dichos acuerdos de mayoría, pues la finalidad es someter a un análisis de manera integral a la Ley. Por lo que atendiendo a esa finalidad, se estima que cuando existan violaciones de manera fundamental al procedimiento legislativo, tomando en cuenta que en ningún caso se deben contrariar las disposiciones de las Constitución, se debe someter de manera integral el estudio de la norma impugnada, incluyendo, como en el caso sucede, el análisis en específico de la constitucionalidad de esos acuerdos de mayoría.

Con todo lo anterior se pone nuevamente de manifiesto la tendencia nacional e internacional que viene dándose desde la segunda mitad del siglo

pasado, en el sentido de que todas las autoridades quedan sometidas a la Norma Fundamental, teniendo que atender irrestrictamente a los principios y directrices contenidos en ella. Por lo que siendo acorde a esas posturas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha venido pronunciando en los últimos años, en el sentido de tratar de ejercer un control más amplio de los actos de autoridad, con la finalidad de que sean emitidos conforme a la Carta Magna. Tal como se manifiesta en este caso, pues atendiendo a los derechos de las minorías, la finalidad que se busca es que las decisiones que se tomen dentro del Parlamento atiendan a los principios democráticos contenidos en la Constitución.

### **3. Consecuencias de la posible declaración de inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

Las consecuencias que pudieran derivar de la declaración de inconstitucionalidad de los reglamentos de ambas cámaras atienden a cuestiones jurídicas y prácticas. En el entendido de que como ha quedado claro, por la naturaleza de esos ordenamientos, su trascendencia no sólo es hacia el interior de las cámaras, ni se limita a la función legislativa, sino que al abarcar tantos aspectos funcionales de la vida de los órganos legislativos, impacta en muchos ámbitos de la vida nacional.

En cuanto a las consecuencias jurídicas, como se expresó en el apartado anterior, por lo que hace al juicio de amparo, conforme lo sostenido por la Suprema Corte, los efectos definitivamente serían que se invalidaran todas las etapas del procedimiento legislativo, así como el acto o actos de aplicación y la norma general impugnada, dependiendo de la forma en que se ataque de inconstitucional el reglamento (directa o indirectamente). Inclusive la propia Corte señala que cuando el legislador ha transgredido las obligaciones positivas derivadas de una determinada garantía individual, el Juez constitucional está autorizado, no sólo para desincorporar las normas declaradas inconstitucionales de la esfera jurídica del quejoso, sino para incorporar derechos en su beneficio a través de la sentencia de amparo, siempre que ello tienda a cumplir de manera

completa con las exigencias derivadas de las garantías constitucionales que hayan sido violadas en su perjuicio.<sup>280</sup>

Estrechamente relacionado con lo anterior, está el tema de los efectos generales que se pudieran dar a las sentencias de amparo, conforme a las recientes reformas en esa materia, pues en ellas se plantea la posibilidad de que bajo ciertas circunstancias si en una sentencia se concede el amparo en contra de una ley, los efectos de la misma sean *erga omnes*. Con lo que se ampliaría aun más la protección constitucional en contra de los actos de autoridad.

Sin embargo, aun cuando ya de por sí los efectos de la sentencia que conceda el amparo pueden ser bastante amplios bajo cualquiera de las anteriores circunstancias. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades todavía más amplias para dictar los efectos de las sentencias estimatorias, pues conforme al artículo 14, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, tiene la posibilidad de fijar todos aquellos elementos necesarios para que la ejecutoria tenga plena eficacia en el ámbito que corresponda, con independencia de que en todas las ocasiones que prospere la acción, los efectos serán generales. Inclusive conforme a la jurisprudencia, la Corte, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues

---

<sup>280</sup> Tesis: P. 31 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III Primera Parte Enero a Junio de 1989, correspondiente a la Octava Época, página 228. De rubro: LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.

Tesis: P. XXXVI/90, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V Primera Parte Enero a Junio de 1990, correspondiente a la Octava Época, página 12. De rubro: AMPARO CONTRA LEYES. SE ENTIENDE CONCEDIDO CONTRA TODOS LOS ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Tesis: 2ª. CXXXVII/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI Enero de 2010, correspondiente a la Novena Época, página 321. De rubro: AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS ESTÁN RELACIONADOS CON LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE HAYAN RESULTADO VIOLADAS.

el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.<sup>281</sup>

Ahora bien, derivadas de las consecuencias jurídicas, surgen las implicaciones prácticas.

En primer lugar, habría que pensar en qué sucedería si se declara inconstitucional alguno o ambos reglamentos parlamentarios. Pues independientemente de si los efectos son particulares o generales, las cámaras se quedarían sin algún tipo de ordenamiento en materia funcional, porque aun cuando la Constitución prevé un plazo de 90 días para la autoridad legislativa, en el que podrá hacer los cambios necesarios para enmendar la inconstitucionalidad, atendiendo a la historia y a la naturaleza del problema que generaría, se piensa que 90 días no serían suficientes, tomando como parámetro los 27 años que se tardaron en emitir los actuales reglamentos y así supuestamente superar aquella situación.

Por lo que, en el caso de que prosperara la inconstitucionalidad planteada, la autoridad competente para resolver tendrá que tener sumo cuidado con lo relativo a los efectos que se le den a la sentencia estimatoria, pues como lo refiere una de las jurisprudencias citadas en el párrafo pasado, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, si bien la Suprema Corte tiene amplias facultades en cuanto a los efectos de la resolución, con tal de hacer que prevalezca el orden constitucional, también debe de tomar en cuenta que la finalidad de dicho medio de control de la constitucionalidad es preservar el equilibrio y buen funcionamiento de los órganos o autoridades implicadas, pues bajo determinadas circunstancias tal determinación podría acarrear consecuencias prácticas y jurídicas peores. Ello, en atención a que la naturaleza que tienen los ordenamientos aquí tratados, es de

---

<sup>281</sup> Tesis: P./J. 32/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII Febrero de 2006, correspondiente a la Novena Época, página 1169. De rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.

Tesis: P./J. 84/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI Diciembre de 2007, correspondiente a la Novena Época, página 777. De rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.

normas sobre la producción jurídica, que como se mencionó trascienden de manera fundamental en el normal y buen desarrollo del Estado.

En segundo lugar, se piensa que en la práctica, la situación de que la mayoría de los actos de las cámaras sean normativos o no, tengan la posibilidad de sujetarse a control de la constitucionalidad, servirá para que los legisladores, aunque sea poco a poco, piensen en que si bien sus actuaciones siempre van a contar con autonomía y cierta discrecionalidad propias de la función, también tienen que hacerlo con estricto apego a los principios constitucionales. Por lo que de esa manera, paulatinamente se irá generando cada vez más un ambiente con mayor certidumbre no sólo jurídica, sino de todos los aspectos que involucran a la vida nacional, y así lograr la consolidación de un verdadero estado constitucional de derecho. Pues si bien ese dinamismo y flexibilidad propios de la labor parlamentaria, son necesarios para el buen funcionamiento de dichos órganos, también lo es que llevados al exceso pueden acarrear con actuaciones que pudieran resultar no benéficas para la sociedad, por lo que someter ciertos actos de esta naturaleza a control de la constitucionalidad, definitivamente dará, se insiste, mucho mayor certeza jurídica y confianza a los representados.

En ese sentido, es muy probable que surja un aparente problema práctico que vale la pena mencionar, pues como lo refiere Baldassarre, la coexistencia de un modelo de *justicia política*, con otro inspirado en la idea de la jurisdicción de los derechos fundamentales, puede parecer problemática, porque las lógicas que presiden ambos modelos son distintas, e incluso contrapuestas.

Esto es, mientras en los modelos de *justicia política*, el juez constitucional tiende a valorar el impacto de sus propias decisiones en relación con los equilibrios políticos; en los modelos inspirados en la jurisdicción de derechos, por el contrario, la valoración del mismo impacto, asume un criterio de orientación de la garantía de los espacios de libertad reservados a la persona humana. De esa forma, es que en las Constituciones democráticas contemporáneas los derechos fundamentales son considerados como valores o principios supremos, puestos como criterios directivos de todo el sistema jurídico-constitucional. Que como tales son también parámetros fundamentales de la legitimidad del desarrollo de los

poderes públicos y, en particular, de la acción legislativa del parlamento. Por lo que los sistemas de justicia constitucional configurados de esta forma, presuponen un considerable distanciamiento de la política.<sup>282</sup>

Sin embargo, existe una postura contraria, que en el caso se comparte, la relativa a que como lo ha establecido el Tribunal Constitucional Español en diversas ejecutorias (STC 90/85, CE-STC. 206/92, STC 136/89), los Parlamentos no pueden actuar según criterios de oportunidad política para tomar una decisión, por ejemplo, el Pleno de una Cámara no puede actuar conforme a este tipo de actos en completa libertad, porque al igual que al aprobar una ley tendrá que hacerlo conforme a la Constitución y a los derechos y libertades contenidos en ella. Debido a que incluso los actos políticos pueden afectar los derechos fundamentales, por lo que podrán ser recurribles ante el órgano jurisdiccional correspondiente. Asimismo, bajo esta perspectiva, también podrán ser recurribles los actos de esta naturaleza (política), que puedan afectar el orden de competencias establecido por la Constitución. Con lo anterior, lo que se pretende no es *judicializar la política*, como se menciona en párrafos anteriores, sino por el contrario, asegurar que la Constitución, en aquello que conforma su parte más sensible para los ciudadanos y la organización del Poder, sea respetada por todos, incluyendo a los poderes públicos.

En resumen, como lo refiere Martínez Elipe, *en el ejercicio de la función de fiscalización que corresponde al Tribunal Constitucional, se tiene que resaltar que éste ha de velar porque toda la actividad política, ya sea gubernamental o parlamentaria, se ajuste a las normas que nuestra Ley fundamental, bien en la protección de los derechos y libertades del ciudadano o bien, esencialmente, a lo que hemos denominado parámetro constitucional. En el primer caso, se articula el recurso de amparo que puede interponerse, incluso contra determinados actos parlamentarios. En el último supuesto, ante el recurso de inconstitucionalidad de la leyes que han de acomodarse al mencionado parámetro que pretende la*

---

<sup>282</sup> BALDASSARRE, Antonio, *op. cit.*, nota 66, pp. 381-382.

*consolidación de un régimen político democrático.*<sup>283</sup> De esa manera la posibilidad de que se controlen constitucionalmente ambas cuestiones, no genera una exclusión de la una o la otra, sino que al ser la Constitución donde se viertan tanto los derechos fundamentales, como los principios básicos relativos al tipo de Estado y forma de gobierno, se podrá ejercer complementariamente un control constitucional sobre ambos aspectos.

De lo anterior podría pensarse, como algunos autores lo proponen, que en el caso concreto del Parlamento, se esté ante un conflicto de intereses. Consistente, en la contraposición de la funcionalidad del órgano y su autonomía, con los derechos de participación de los representantes, e inclusive los de los gobernados indirectamente. Sin embargo, consideramos que no es así, pues el hecho de que los actos parlamentarios, ya sean de naturaleza normativa o no, sean sometidos a control de constitucionalidad, no implica que se le reste autonomía al órgano legislativo y que por consiguiente se le afecte funcionalmente, debido a que la finalidad de ese control es que esos actos se ajusten a lo previsto por la Constitución, y a que es de ella misma de donde emanan tanto la autonomía como la multiplicidad de funciones que tienen esos órganos, es que no se encuentra el por qué no debe hacerse de ese modo. Pues de no concebirse de esa manera, se podría pensar que los Parlamentos se encuentran por encima de la Constitución, y por tanto de los otros dos poderes, rompiendo con ello el equilibrio buscado.

---

<sup>283</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, Fiscalización Parlamentaria y Extraparlamentaria, “*Fiscalización Política del Gobierno*”, Navarra, Aranzadi, 2000, Vol. Primero, p. 55.



## **Conclusiones.**

Sin duda de todo lo desarrollado en el presente trabajo surgen diversas conclusiones, que vistas de manera integral conforman una visión muy particular en cuanto a cómo tienen que concebirse en la actualidad los Parlamentos y qué rol desempeñan como verdaderos entes de poder integrados al Estado. Pero bajo una concepción muy distinta a como se iniciaron, pues con la consolidación del estado constitucional de derecho, si bien es cierto que seguirán gozando de esas características tan particulares que los han identificado siempre, y que les han permitido actuar con autonomía, flexibilidad y politicidad, también lo es, que tendrán que hacerlo con estricto apego a los principios constitucionales que los rigen, en atención a que la gran mayoría de sus actos podrán ser sometidos a control de la constitucionalidad.

Podemos partir desde la perspectiva misma del Derecho Parlamentario como disciplina jurídica, debido a que dadas las transformaciones que de facto han sufrido los órganos legislativos, han requerido que la rama del derecho que los estudia, tenga mayor independencia para especializarse en temas tan particulares que requieren de un estudio pormenorizado. Por ello, con razón se plantea que en la actualidad esta disciplina sea autónoma y que se desprenda del Derecho Constitucional, para que de esa forma pueda tener un campo más amplio de acción no sólo teóricamente, sino que inclusive sea una materia que en la práctica tenga su propio método, su propia doctrina especializada, y que en las escuelas de derecho se imparta como materia independiente. En conclusión, actualmente no existe obstáculo para poder pensar que el Derecho Parlamentario puede constituir una disciplina jurídica autónoma, con todo lo que ello implica, que se encargue de estudiar la gran cantidad de temas tan peculiares que le atañen a los órganos legislativos.

Por otro lado, la autonomía parlamentaria, que es la característica más importante con que cuentan los órganos legislativos. Ha pasado de ser vista de una manera radical, en la que no se permitía la más mínima injerencia del exterior hacia las decisiones tomadas en el interior, a ser contemplada igualmente como

una característica esencial que genera que las deliberaciones se desarrollen de la manera más independiente posible, pero con la posibilidad de que sus actos ya sean normativos o no, sean controlados por un cuerpo colegiado independiente que analice si fueron emitidos conforme a los principios constitucionales que rigen al Poder Legislativo. En conclusión, acorde a las actuales necesidades de la sociedad, en las que se requiere de un mayor control constitucional de todos los actos de autoridad, con la finalidad de generar certeza jurídica en los gobernados; es que la autonomía parlamentaria ya no puede ser vista como una armadura impenetrable, que se escudaba en la politicidad de sus actos, argumentando que al no ser de naturaleza jurídica tenían que quedar fuera de todo control judicial, y así actuar con una discrecionalidad absoluta que en muchas ocasiones generaba impunidad. Por ello, en la actualidad no existe obstáculo para que la gran mayoría de los actos generados por el Parlamento puedan ser revisados por el Tribunal Constitucional respecto de su conformidad con la Constitución. Situación que de ninguna manera implica que se desvirtúe esa autonomía parlamentaria, pues de ninguna manera desnaturaliza al órgano, sino que por el contrario genera mayor certidumbre para los gobernados, respecto de la correcta actuación de los legisladores, en el entendido de que es en la Norma Fundamental donde se encuentran los principios básicos por los que se rigen esos órganos y sus integrantes.

Ahora bien, la forma de ejercer esa autonomía ha sido siempre por medio de la facultad de autoreglamentación, mediante la emisión de los llamados reglamentos parlamentarios, que igualmente en un principio, atendiendo a la teoría de los *interna corporis acta*, estaban desvinculados del orden jurídico general, por lo que no eran considerados como normas jurídicas en ningún sentido, lo que generaba que no fuera posible ejercer algún tipo control judicial sobre ellos. Sin embargo, en la actualidad se considera que son verdaderas leyes en sentido material, pues si bien su forma de creación es distinta a las formales, el impacto que tienen tanto al interior como al exterior de los Parlamentos, es materialmente el de verdaderos cuerpos normativos. Por lo que ahora es totalmente posible pensar en que puedan ser sujetos a control de constitucionalidad. En conclusión,

al igual que la autonomía parlamentaria, la forma de ver a los reglamentos se ha ido adecuando a la evolución que ha tenido el constitucionalismo, es decir, se han integrado al orden jurídico de manera tal que ahora sí pueden ser revisados constitucionalmente.

En ese contexto, la justicia constitucional y por tanto los Tribunales Constitucionales, jugarán un papel de suma importancia, al ser los órganos encargados de revisar la inmensa mayoría de los actos que emita cualquier autoridad, que en el caso de la legislativa podría generar algunas dudas, pues se argumenta que: cabría pensar que el hecho de que esos órganos tengan la última palabra en decisiones tan relevantes, generaría que se politicen; asimismo que sería poco legítimo que un órgano jurisdiccional en determinado momento, de facto, sustituya a los representantes populares en sus decisiones; entre otros argumentos que se han vertido en contra de este sistema. Sin embargo, no debe suceder así, debido a que si bien van a decidir en última instancia cuestiones de suma trascendencia y que de facto sí van a sustituir la voluntad del legislador; lo cierto es que tendrá que ser siempre en un marco de absoluta transparencia, publicidad e independencia en sus decisiones, para que con la correcta argumentación y razonabilidad de sus sentencias, sean ellas mismas las que den legitimidad a esos órganos. En el entendido de que la finalidad no es sustituir al legislador sin razón fundada, sino que simplemente la intención es que se corrobore que sus actos estén conforme a lo estipulado por la Constitución, actuando siempre con estricto apego a la legalidad y no a la política.

En conclusión, acorde con el equilibrio que debe existir entre los poderes de la Unión, cada uno debe ejercer conforme a su naturaleza las funciones que le sean conferidas, sin interferir en la esfera del otro. Por lo que el hecho de que el Poder Judicial revise constitucionalmente actos del Legislativo, no quiere decir que esté por encima de él jerárquicamente hablando, sino que simplemente su función será fiscalizarlo judicialmente, cuestión que lejos de desnaturalizar al Parlamento, le otorga un mayor grado de legitimidad, en función de que la consecuencia será

que al gozar de mayor seguridad jurídica, los gobernados tendrán mucha más confianza en sus representantes.

Ahora bien, como se pudo observar, en México se cuenta con las condiciones jurídicas adecuadas para pensar en que se puede lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que todas las autoridades y los actos que ellas emitan, sean susceptibles de ser revisados acerca de su conformidad con la Constitución. En atención a que desde 1994 se han venido dando reformas tanto constitucionales como legales, que han permitido que la justicia constitucional penetre en casi todos los ámbitos de la vida nacional. Esto es, tanto en las relaciones entre particulares, como entre estos y el Estado, e incluso entre las relaciones de entes de gobierno; de manera que tanto el acceso a esa justicia, como el campo de acción de los juzgadores, y la protección constitucional que ellos puedan otorgar en determinado caso, se han ido ampliando considerablemente. En conclusión, en nuestro país, conforme a lo expuesto principalmente en el último capítulo de la presente tesis, los reglamentos parlamentarios pueden ser sujetos a control de la constitucionalidad, sin que por ello se piense que el Poder Judicial está interfiriendo en funciones propias de las Cámaras, sino que simplemente lo hará cumpliendo su encargo constitucional, consistente en vigilar que todos los actos de molestia se emitan conforme a los principios constitucionales, pues de ninguna manera intervendrá en cuánto su contenido.

Sin embargo, social y culturalmente tal vez sí falte mucho por hacer, pues como muchos especialistas lo refieren, por más reformas que se hagan y que por tanto en el papel estén las situaciones dadas para un verdadero desarrollo nacional, si desde la propia sociedad civil no comenzamos a formar una cultura de la legalidad, con todo lo que ello implica, todos esos cambios formales no servirán de nada. De esa forma es que se necesita de una mejor y mayor participación ciudadana, en la que responsable y respetuosamente, se exija rendición de cuentas a los gobernantes conforme, por ejemplo, en el caso de los cargos de elección popular, a las promesas de campaña y a los planes de gobierno trazados

previamente a ocupar el cargo. Por lo que sólo con la correcta y equilibrada confluencia de ambas partes será que se comiencen a ver resultados materiales.

Que en el presente caso sería, que paulatinamente los legisladores vuelvan a adquirir esa confianza y aprobación por parte de sus representados, en donde sean vistos como ciudadanos ejemplares y de bien, para que sea precisamente por esas razones, que sean electos. Pues en la actualidad tal pareciera que existe una relación de hostilidad, animadversión, repudio y lo más grave, desconfianza hacia ellos, en la que increíble e incongruentemente se ha generado una sensación de enemistad; cuando debiera ser exactamente lo contrario, es decir, tendría existir una complicidad entre representantes y representados con la finalidad de generar desarrollo integral.

En definitiva, la circunstancia de que válidamente los reglamentos parlamentarios, e inclusive los actos no normativos del parlamento, puedan ser sujetos de control de la constitucionalidad, conforma un paso, entre muchos que hay que dar, para lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que se insiste, todas las autoridades, así como sus actos, estén sujetos vinculadamente con la Constitución; pero siempre con la finalidad última de que teniendo como premisa la supremacía constitucional, se logre garantizar la seguridad jurídica de los gobernados.

- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, BECERRA ROJASVÉRTIZ, Rubén Enrique, y otros, (coords.), *“NEOCONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES, contribuciones a la teoría política y jurídica contemporánea”*, México, Porrúa, 2010.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *“Introducción al Derecho Parlamentario”*, Madrid, Dykinson, 2002
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *“Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *“Garantías Individuales”*, México, Oxford, 2009.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *“Teoría del Derecho Parlamentario”*, México, Oxford, 1999.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *“Derecho Parlamentario”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *“El Congreso Mexicano”*, México, Porrúa, 2006.
- Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *“Segundo Encuentro de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u Homólogas, Reforma y Modernización del Poder Legislativo Federal y Local”*, La Paz, Baja California Sur, 23 de septiembre de 2005.
- CANO BUESO, Juan, *“El Principio de Autonormatividad de las Cámaras y la Naturaleza Jurídica del Reglamentos Parlamentario”*, *Revista de Estudios Políticos*, Número 40, Julio-Agosto 1984. [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...)
- CAPPELLETTI, Mauro, *“La Justicia Constitucional”*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Dirección General de Publicaciones, 1987.
- CARBONELL, Miguel (comp.), *“Neoconstitucionalismo(s)”*, segunda edición, Madrid, Trotta, 2005.
- CARREÑO GARCÍA, Franco, Guitian Valtierra Jesús, *“Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa”*, México, Porrúa, 2006.

- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “*Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso.*”, *Expediente Parlamentario 18*, México, Cámara de Diputados, 2007.
- -----, “*La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2005.
- -----, “*La necesidad de una nueva reglamentación de funcionamiento de la Cámara de Diputados*”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 89, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, abril-junio 2007.
- -----, “*Un Nuevo Reglamento para el Congreso*”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 80, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, enero-marzo 2005.
- CHENA RIVAS, Rodolfo, “*El Ordenamiento Parlamentario y El Congreso Federal Mexicano*”, México, Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estados de México, 1999.
- Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, (CD-ROM), México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.
- Congreso de los Diputados, Secretaría General, “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Madrid, AGISA, Serie IV: Monografías núm. 3, 1985.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, “*Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009.
- -----, “*La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009.
- DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, “*Derecho Parlamentario*”, México, Oxford, 1999.

- DE SILVA NAVA, Carlos, “*Curso de Derecho Constitucional*”, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, 2010, Serie: Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, “*Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales*”, México, EJA, 2006.
- Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*”, 2ª. Ed., México, SCJN, 2004.
- -----  
-----, “*Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, México, SCJN, 2009.
- -----  
-----, “*¿Qué son las controversias constitucionales?*”, 2ª. Ed., México, SCJN, 2004.
- -----  
-----, “*La Defensa de la Constitución*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.
- -----  
-----, “*La Supremacía Constitucional*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.
- -----  
-----, “*La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional*”, México, SCJN, 2009, Serie: Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- -----  
-----, “*Interpretación Jurisprudencial*”, México, SCJN, 2011, Memorias del II Simposio Internacional de Jurisprudencia.



- -----  
-----, "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", México, SCJN, 2007.
- Emilio de Diego García, "*La Orgánica de las Cortes 1810-1813*", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Madrid, Departamento de Historia Contemporánea Universidad Complutense de Madrid, 2002, Vol. 24.
- Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie I, "*Historia y Desarrollo del Poder Legislativo: Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*". México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Porrúa, 1997.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, "*LA PRODUCCIÓN JURÍDICA Y SU CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, fuente del derecho disposición y norma*", San Sebastián, Universidad del País Vasco, 1998.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia, y AYALA CORDERO, Arturo, "*ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS*", Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México, 2011.
- GARABITO MARTÍNEZ, Jorge, "*Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *Revista Quórum Legislativo* núm. 81, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, abril-junio 2005.
- GENTILE, Jorge Horacio, "*Derecho Parlamentario Argentino*", Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- GIL ZUARTH, Roberto, en "*PONENCIAS FORO REGLAMENTO DE DEBATES DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*", *Revista Quórum Legislativo* núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, (coord.), "*Normas relacionadas con la conducta parlamentaria en los reglamentos del Congreso*", Cámara de Diputados, México, 2004.

- GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco, en “PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- GUASTINI, Ricardo, “*Estudios de Teoría Constitucional*”, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos, *et al.*, “*Metodología de la Investigación*”, quinta edición, México, Mc Graw Hill, 2010.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, México, Porrúa, UNAM, t. XI, 2008.
- Instituto de Investigaciones Legislativas, “*Derecho Parlamentario Iberoamericano*”, México, Porrúa, 1987.
- LORENZANA GÓMEZ, Cuauhtémoc, “*Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados: Toda Reforma del Estado pasa Necesariamente por la Reforma del Congreso*”, Revista Quórum Legislativo núm. 80, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, enero-marzo 2005.
- M. CRUZ, Luis, “*Estudios sobre el Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006.
- MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, “*Tratado de Derecho Parlamentario*”, t. I.: “*Introducción al Derecho Parlamentario*”, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- -----, Fiscalización Parlamentaria y Extraparlamentaria, “*Fiscalización Política del Gobierno*”, Navarra, Aranzadi, 2000, Vol. Primero.
- MARTÍNEZ PICHARDO, José, “*Lineamientos para la Investigación Jurídica*”, Séptima Edición, México, Porrúa, 2003.
- MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, “*La Sentencia de Amparo y su Cumplimiento*”, México, Flores Editor y Distribuidor, 2007.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “*La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del*

*Tribunal Constitucional*”, Corts. Anuario de derecho parlamentario. Número extraordinario, No. 23, 2010., <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-AH-92.pdf>.

- MORA DONNATTO, Cecilia, en “*PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- -----, “*Temas Selectos de Derecho Parlamentario*”, México, Universidad Anáhuac del Sur, 2001.
- -----, “*Sobre la Posible Inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y del Senado de la República Recientemente Aprobados*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 131, mayo-agosto de 2010, [biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/.../el13.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/.../el13.pdf)
- NACIF, Benito, “*Para Entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Nostra Ediciones, 2005.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, “*Interpretación y Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, “*El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*”, México, Porrúa, 2005.
- OVALLE FAVELA, José, “*Garantías Constitucionales del Proceso*”, México, Mc Graw Hill, 1995.
- PAU I VALL, Francesc (coord.), “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*”, Navarra, Aranzadi, 1997.
- PAU I VALL, Francesc (coord.), “*Parlamento y Poder Judicial, XIII jornadas de la asociación española de letrados en parlamento*”, Madrid, Tecnos, 2007.
- PAU I VALL, Francesc, y CARBONELL, Miguel, (comps.) “*Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*”, México, Porrúa, 2006.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, “*Historia del Derecho Mexicano*”, México, Oxford, 2003, Vol. 1.

- -----, *“Historia del Derecho Mexicano”*, México, Oxford, 2003, Vol. 2.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *“Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”*, Revista de Estudios Políticos, núm. 105, Madrid, 1959.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan y Santiago Campos, Gonzalo, (comps.), *“Reglamentos del Congreso Mexicano”*, México, Cámara de Diputados, 2009.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *“Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”*, Revista Quórum Legislativo núm. 90, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2007.
- Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento Expedido por José María Morelos y Pavón, para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo. (1813). [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano. [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *“Las Garantías Individuales en México”*, Porrúa, México, 2004
- SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, *“Derecho Político Parlamentario principios valores y fines”*, México, Porrúa, 2006.
- SALGADO LOYO, Alfredo, (coord.) *“Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Comentada”*, Expediente Parlamentario 9, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2007.

- SANTAOLALLA, Fernando, *“Derecho Parlamentario Español”*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo, *“Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano”*, México, Themis, 1999.
- -----, *“Las leyes orgánicas constitucionales”*, México, Porrúa, 2006.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *“El Sistema de Control Constitucional en México”*, Porrúa, México, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *“Leyes Fundamentales de México 1808-1992”*, Decimoséptima Edición, México, Porrúa, 1992.
- TORRES ESTRADA, Pedro, (comp.) *“Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho”*, México, Limusa, 2006.
- TOSI, Silvano, *“Derecho Parlamentario”*, Porrúa, México, 1996.
- TREJO CERDA, Onosandro, en *“PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN”*, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- V. CASTRO, Juventino, *“El artículo 105 constitucional”*, Porrúa, México, 2004.
- ZAGREBELZKY, Gustavo, *“El derecho dúctil, Ley, derecho, justicia”*, Madrid, Editorial Trotta, Ed. 9º, 2009.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *“Fuentes del Derecho Parlamentarios”*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, núm. XVIII, 1997, <http://www.rderecho.equipo.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/371>





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS  
REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE LAS  
CAMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
CARLOS GUILLÉN CASTILLO

ASESOR:

MTRO. JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ



MÉXICO, D.F.

2012.



**Tema: “CONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS  
AUTÓNOMOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES”**

**CONTENIDO**

**INTRODUCCIÓN**

**I. Antecedentes Históricos de los Reglamenteo del Congreso  
mexicano.**

1. Reglamento para el Gobierno Interior de la Cortes de Cádiz. (1813).
2. Reglamento Expedido por José María Morelos y Pavón, para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso de Chilpancingo. (1813).
3. Reglamento para el gobierno interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano.
4. Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente.
5. Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823.
6. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824.
7. Reglamento interior del Congreso de la Unión, presentado el 04 de diciembre de 1857.

8. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897.
9. Reglamento para el gobierno interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, marzo de 1934.

## **II. Marco teórico y conceptual.**

1. ¿Qué es el derecho parlamentario?.
  - 1.1 Antecedentes del Derecho Parlamentario.
  - 1.2 Autonomía del Derecho Parlamentario.
  - 1.3 Concepto de Derecho Parlamentario.
  - 1.4 Autonomía Parlamentaria y Características del Derecho Parlamentario.
  - 1.5 Fuentes del derecho parlamentario.
    - 1.5.1. Fuentes de Dimensión Normativa.
      - 1.5.1.1. Constitución.
      - 1.5.1.2. Reglamento parlamentario.
      - 1.5.1.3. Ley Orgánica.
      - 1.5.1.4. Legislación Ordinaria.
      - 1.5.1.5. Acuerdos Parlamentarios.
    - 1.5.2. Fuentes de Dimensión Sociológica.
    - 1.5.3. Fuentes de Dimensión Axiológica.
      - 1.5.3.1. Derecho Parlamentario Comparado.
2. Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario.
  - 2.1. Norma de producción.



3. Supremacía Constitucional.
4. Medios de control de la constitucionalidad en México.
  - 6.1. Juicio de Amparo.
  - 6.2. Acción de Inconstitucionalidad.
  - 6.3. Controversia Constitucional.
  - 6.4. Medio de Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral
5. Principio de legalidad.
6. Jurisdicción constitucional en la democracia.

### **III. Panorama y problemática de la regulación interna del Congreso Mexicano.**

1. Reforma constitucional de 1977.
2. Posteriores reformas en materia de reglamentación interna del Congreso mexicano.
3. Aspectos que regulan los reglamentos autónomos de las Cámaras de Diputados y Senadores.
4. Ubicación de los Reglamentos independientes de ambas Cámaras en el orden jurídico nacional.
5. Implicaciones prácticas de las reformas constitucionales y legales, en materia de reglamentación interna el Congreso Mexicano
6. Necesidad de que las cámaras estén facultadas constitucionalmente para emitir sus propios reglamentos funcionales.

#### **IV. Análisis de la constitucionalidad de los Reglamentos autónomos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

1. Consideraciones previas.
2. Consideraciones sobre la constitucionalidad de los reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.
3. Susceptibilidad de los reglamentos parlamentarios en el caso de nuestro país, de ser sujetos a algún medio de control de la constitucionalidad.
  - 3.1. Juicio de Amparo Indirecto.
  - 3.2. Acción de Inconstitucionalidad.
  - 3.3. Constitucionalidad de los Actos no normativos de las cámaras de Diputados y Senadores.
4. Consecuencias de la posible declaración de inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.

#### **Conclusiones**

#### **Bibliografía.**

## **INTRODUCCIÓN.**

A partir de la última década del siglo pasado, el Estado mexicano y por tanto su constitucionalismo, han sufrido cambios considerables, que han hecho que se replanteen algunas teorías y doctrinas tradicionales, para dar paso a nuevas corrientes jurídicas y modelos constitucionales mucho más acorde a las sociedades modernas, pues sus requerimientos rebasan por muchos a las antiguas formas.

Y es en ese marco, que en específico el Poder Legislativo a tenido que modificar muchas de sus estructuras, para adaptarse a todos esos cambios. Pues atendiendo a los antecedentes, durante casi setenta años existió en nuestro país un partido político que dominó la vida política nacional, al no tuvo movilidad en el Poder Ejecutivo, y en el Legislativo, durante ese periodo, mantuvo siempre una mayoría absoluta, circunstancias éstas, que hacían que evidentemente no existiera pluralidad y que por tanto la supuesta democracia fuera sumamente cuestionada. Sin embargo, fue en la década de los noventa, que los partidos de oposición comenzaron a destacar, tan es así que lograron ocupar mayor número de curules en el Congreso, que si bien no permitieron conformar una mayoría absoluta, sí conformaron mayoría calificada, por lo que comenzaron a tener mayor injerencia no sólo cuantitativamente, sino cualitativamente; aunado a que la oposición también ganó algunas gubernaturas en distintas entidades federativas, así como presidencias municipales.

En ese contexto, la consecuencia fue que dado que durante muchos años no existió una verdadera oposición al interior del Congreso, no era necesario contar con instrumentos especiales y eficaces en materia orgánico-funcional, pues al existir consenso casi en la totalidad de los temas, no se daba una verdadera deliberación política. Por lo que la vida parlamentaria no era controvertida; y, por tanto, no requería de mayores reglas internas que solventaran los requerimientos de un órgano legislativo plural, democrático, y dinámico. Pero dados los cambios mencionados, se comenzó entorpecer la actividad parlamentaria, pues la reglamentación interna no estaba preparada para esas situaciones.

Así, desde 1977 se han venido dando reformas a la reglamentación interna del Congreso, con la finalidad de solventar toda esta serie de circunstancias que han venido modificando la estructura de las cámaras y toda la actividad interna de las mismas. Sin embargo, atendiendo a que se han dado bajo circunstancias muy distintas, en diversos momentos históricos y con un objetivo indefinido, es que se ha generado que actualmente no haya una visión clara de la reglamentación interna del Poder Legislativo.

Ello, pues para empezar, desde 1934 se cuenta con un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en el cual se regulaba tanto la parte orgánica como la funcional; mismo que fue derogado en la parte orgánica por la Ley Orgánica del Congreso de 1979; posteriormente en los años 2010 y 2011, se publicaron los reglamentos de las Cámaras de Senadores y de Diputados respectivamente, con los cuales se derogó todo lo relativo a la parte funcional de las cámaras del reglamento de 1934, quedando vigente sólo lo relativo al Congreso General y a la Comisión Permanente; con independencia de toda la serie de acuerdos parlamentarios que regularon durante mucho tiempo situaciones atípicas.

Como se puede observar, de primera instancia resulta poco clara y compleja la forma en que los legisladores han optado por regular internamente al Poder Legislativo. Es por ello, que surgió la inquietud de abordar el tema de la reglamentación interna del Congreso Mexicano; y, fue después de analizar esas cuestiones, que se consideró la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de los reglamentos emitidos de manera autónoma por las cámaras de Diputados y Senadores, en atención a la serie de irregularidades que existen tanto legal como constitucionalmente.

Así, para arribar a dicho objetivo y al mismo tiempo determinar la constitucionalidad o no de dichos ordenamientos, primero se realizó un análisis histórico en cuanto a cómo se han regulado los órganos de naturaleza legislativa en nuestro país; posteriormente, se desarrolló todo el marco teórico; después, se expuso cuál es el marco jurídico actual y sus antecedentes más cercanos; y finalmente con base en todo el análisis previo, se hizo el estudio de constitucionalidad de dichos ordenamientos.

En cuanto al marco histórico, no quedo ninguna duda acerca de la necesidad que siempre han tenido los órganos legislativos, ya sean

constituyentes o constituidos, de contar con ordenamientos jurídicos que rijan el funcionamiento y organización de los mismos, pues atendiendo a la naturaleza política y deliberante de esos órganos, es indispensable que cuenten con reglas claras y precisas para el correcto desenvolvimiento de la multiplicidad de funciones que ahí se desarrollan, y que a su vez sean ejercidas de manera autónoma. De esa forma, como se verá más adelante, en nuestro país siempre ha estado regulada constitucionalmente la facultad del Poder Legislativo para emitir su propia reglamentación interna, atendiendo a que los temas regulados en esos ordenamientos son de suma relevancia para la vida del Estado.

Por lo que hace al marco teórico, se pone de relieve la importancia y trascendencia que ha tenido el Derecho Parlamentario en los últimos años, tan es así que en la actualidad se plantea la posibilidad de que sin problema alguno pueda vislumbrarse como una disciplina completamente autónoma del Derecho en general y por lo tanto desprendida del Derecho Constitucional.

Asimismo, se exponen las principales características del Derecho Parlamentario, tales como la flexibilidad, la politicidad, la discontinuidad, y el ser un derecho de producción interna, con las que se pone de manifiesto la peculiaridad de esta disciplina, pues el hecho de coincidir en la misma persona tanto el productor de la ley como el destinatario de la misma, así como el hecho de que su forma de producción y de modificación, son relativamente fáciles y rápidas, entre otras situaciones, hacen verdaderamente singular esta disciplina. Y, junto con estas características se desarrolló quizá la más importante de ellas, la autonomía parlamentaria.

Misma que en sus inicios constituyó el medio adecuado para que los Parlamentos pudieran hacerle un verdadero contrapeso al poder del absolutismo, pues sin la intervención de ningún agente externo en la conformación de sus decisiones, se logró avanzar hacia un escenario en el que el Poder Legislativo cada vez se lograra posicionar como un verdadero contrapeso. Pues como se mencionó, el hecho de que el Parlamento representara los intereses de una parte la población, era suficiente para que lograra tener cierto grado de legitimidad, pues por el contrario, por ejemplo, en Francia el Rey gozaba de una legitimidad, pero de índole divina, cuestión que para las circunstancias de la época ya no resultaba asequible, en virtud de las

nuevas ideas que venían aportando los órganos legislativos resultaban una verdadera posibilidad de cambio social.

En ese contexto, se argumenta que la mejor forma de expresar esa autonomía parlamentaria, fue la facultad de autoreglamentarse en materia de organización y funcionamiento, pues al ser los propios legisladores los que se daban a sí mismos las reglas con las cuales iban a regir su actuar, les daba un mayor grado de autonomía en sus decisiones, y su vez se fortalecían respecto a los demás detentadores del poder. Sin embargo, esa facultad en un principio se concibió de una manera radical, en la que no se tenía la más mínima injerencia del exterior, atendiendo a la sola voluntad de los legisladores para la conformación de los reglamentos parlamentarios, quedando fuera de cualquier tipo de control y desvinculándose de todo el orden jurídico, al grado de no ser considerados si quiera como disposición normativa.

De esa manera, es que se hablaba de la *soberanía del Parlamento*, como consecuencia de la soberanía popular y de la nación, idea que fue dominante en Europa hasta la llegada de las Constituciones democráticas de la segunda posguerra, cuando la doctrina de los *interna corporis*, que justificaba la exención del control jurisdiccional de los actos del Parlamento, comenzó a tener un declive progresivo, que en la opinión de Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla, coincide con el abandono del concepto de prerrogativa o privilegio y la progresiva asunción de una correcta interpretación de la autonomía.<sup>1</sup> Entendida como la no interferencia de otros órganos o poderes del Estado en la producción de los reglamentos parlamentarios, pero a su vez la no desvinculación de éstos en relación con la Constitución.

Así, el carácter no absoluto, sino parcial o relativo, de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, en el sentido de no constituir un fenómeno jurídico enteramente desprendido del ordenamiento general, no sólo se demuestra en nuestro derecho con la teórica afirmación de su subordinación a la Constitución, sino con la virtual aplicación de este principio, mediante su control de constitucionalidad

---

<sup>1</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, y ALCUBILLA, Arnaldo, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, Navarra, Aranzadi, 1997, IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento, p. 49.

Por lo tanto, la concepción que se tenía de los reglamentos parlamentarios también cambió, pues pasaron de estar totalmente desvinculados del ordenamiento en general, a formar parte del mismo y ser considerados como una verdadera norma jurídica en sentido material, en tanto que si bien no son leyes en sentido formal, sí son normas jurídicas que materialmente vinculan a los sujetos y órganos que entran en su ámbito de aplicación, aunado a que las consecuencias de su aplicación impactan de manera importante, en la gran mayoría de las ocasiones, hacia el exterior del órgano legislativo.

Consecuentemente, se comenzó a considerar a los reglamentos parlamentarios como normas jurídicas en sentido material, que de ninguna manera podían ser jerarquizados y por lo tanto ubicados en algún lugar en específico dentro del orden jurídico nacional, pues sus características tan peculiares hacen que sólo guarden relación de inferioridad respecto de la Constitución, al desarrollarla de manera exclusiva, en materia de organización y funcionamiento interno de los Parlamentos.

Es por ello que las materias que regulan son de suma importancia, primero, por constituir desarrollo directo de principios constitucionales, y segundo, porque los temas que involucran atienden a cuestiones esenciales de la vida del Estado, que por ningún motivo pueden ser consideradas secundarias, ni pueden ser degradadas a un grado inferior, debido a que se desnaturalizaría su esencia, y por lo tanto se haría de esos principios, como los legisladores mexicanos lo han expresado, cuestiones meramente administrativas sin importancia y trascendencia.

De esa manera, la idea de autonomía parlamentaria y por tanto la de los reglamentos parlamentarios, se han ido transformando atendiendo a las distintas necesidades de la época, por lo que las ideas que hacían referencia a esa impenetrabilidad irrestricta hacia los Parlamentos, en la que sus reglamentaciones estaban totalmente desvinculadas del orden general y por tanto de algún tipo de control, ya no son acordes con las circunstancias actuales. Pues como se mencionó, desde la segunda posguerra, se ha venido dando una postura distinta en materia constitucional, en la que se plantea que la Constitución debe ser concebida como una norma que penetre en todos los ámbitos de la vida del Estado, incluyéndose en ella valores y principios

fundamentales, conforme a los cuales se tienen que dirigir todos los órganos que integran el mismo.

Así, la concepción del principio de legalidad, se amplía y hace que todas las autoridades, incluyendo a la legislativa ya no sólo tengan que atender a lo previsto en la ley, sino también a los valores y principios estipulados en la Constitución, incluyendo la facultad de autoreglamentarse. De esa manera, es válido sostener que el conflicto que se planteaba entonces, en los *interna corporis*, en realidad era ficticio, pues en realidad nada impedía que las actuaciones de dichos órganos, y en concreto las relaciones parlamentarias se desarrollaran con pleno respeto a los derechos y libertades de los gobernados.

Sin embargo, para hacer efectiva esa vinculación con lo contenido en la Constitución, se necesita de un órgano independiente que ejerza ese control de constitucionalidad. Que conforme a los sistemas de justicia constitucional de tipo concentrado o mixto, esa labor recae en los llamados Tribunales Constitucionales, quienes serán los encargados de analizar si determinados actos o leyes se ajustan a lo previsto en la Constitución

Pues como lo refiere Baldassarre, la idea de justicia constitucional es hija de la cultura del constitucionalismo, o lo que es lo mismo, de una concepción de la democracia fundada en la garantía de libertad individual y del pluralismo social y político que, por ello, exige un *gobierno limitado*, basado en la propia Constitución como *higher law*. Sin embargo, comenta que en la Europa del siglo XX, ha surgido una concepción diferente, que amplía el concepto, y entiende a la justicia constitucional como *justicia política*. Por lo que en este contexto, el deber esencial de los Tribunales Constitucionales consiste en la tutela de los principios relativos a la forma de gobierno, sobre la base de las relaciones entre las mayorías y minorías. Y, el núcleo central de la justicia constitucional se amplía, y viene ahora también por la *constitucionalización de las relaciones políticas* y por consiguiente la creación de un órgano independiente destinado a controlar la legitimidad de los comportamientos de la mayorías, en contraposición con la salvaguarda de los derechos de las minorías.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> BALDASSARRE, Antonio, *op. cit.*, nota 66, p. 380.



En ese sentido también se manifiesta Zagrebelsky, pues refiere que en Europa no existe una cláusula de exención frente a la jurisdicción constitucional, como la que según la jurisprudencia norteamericana protege a las *political questions*. Esto es así porque en Europa, la jurisdicción constitucional nace propiamente como equilibrio entre *iura y leges* y, por tanto, no cabría concebir leyes que no entrasen en este equilibrio. Las leyes que pretendieran situarse al margen, en nombre de una incondicionada razón de Estado, no serían nada distinto a la supervivencia de un absolutismo legislativo del tipo de aquel característico del Estado de derecho legislativo del siglo XIX.<sup>3</sup>

Pero lo que se pretende no es aclarar ni agotar este punto, pues no es la ocasión y saldría de los límites del tema, sino que simplemente se quieren hacer algunos planteamientos que surgen de lo anterior y que sin duda atañen al tema que sí se busca dilucidar en este trabajo. Esto es, la posibilidad de que en nuestro país, reglamentos parlamentarios puedan violar directamente o indirectamente derechos fundamentales de los gobernados, o bien, de los legisladores en su calidad de gobernados, y que por tanto, ambos puedan recurrir constitucionalmente dichos ordenamientos por violaciones a sus derechos fundamentales; o simplemente, la posibilidad de que si los reglamentos parlamentarios, son susceptibles de violar algún precepto de la Constitución, puedan ser sujetos de control de la constitucionalidad, y de esa forma pensar en un control constitucional institucional. Cuestiones éstas, que serán motivo de análisis en los siguientes temas.

Ahora bien, resulta importante destacar que el sistema jurídico mexicano no es ajeno a todos estos planteamientos, pues desde 1994 se han venido dando reformas que han fortalecido a la Suprema Corte, para dotarla de mayores instrumentos para poder actuar acorde a las necesidades constitucionales de la época.

Aunado a que en recientes fechas se han dado reformas constitucionales en el sentido de ampliar la protección de esos derechos, y por tanto el espectro de acción del Juicio de Amparo, con la finalidad de que el Poder Judicial pueda ejercer un verdadero control de la constitucionalidad, en el que todas las autoridades estén sujetas al mismo, incluyendo al Poder

---

<sup>3</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, *op. cit.* nota 45, pp. 131-134.

Legislativo que durante muchos años estuvo bajo la sombra del Poder Ejecutivo, y que si bien después pasó a una etapa de pluralidad interna gozando de mayor autonomía, en la actualidad parece no estar del todo preparado para estos cambios.

Pero no sólo ello, pues la misma Corte se ha venido pronunciando a favor de ejercer un mayor control constitucional de todos los actos de autoridad, no sólo con base en los derechos fundamentales (juicio de amparo), sino también en el sentido de proteger principios relativos al tipo de Estado y forma de gobierno plasmadas en la llamada “parte orgánica” de la Constitución (acciones de inconstitucionalidad), como se verá más adelante

Tal como lo refiere Cecilia Mora Donatto: *En un Estado democrático y de derecho, el Parlamento, como primer intérprete de la Constitución, está llamado a ser uno de los poderes públicos más escrupuloso en la constitucionalidad de las leyes. Esto es, debe ser muy cuidadoso para que las normas con rango de ley que aprueba se ajusten a la Constitución. Desde esta perspectiva, el Poder Legislativo es, en gran medida, el guardián de la constitucionalidad de las leyes. Mayor compromiso debe existir por parte del Congreso si esas leyes son, precisamente, las que rigen su actuar.*<sup>4</sup>

Bajo ese contexto se dio tratamiento al marco teórico de este trabajo. Ahora, por lo que hace al que llamamos marco práctico, se ponen de relieve una serie de anomalías, contradicciones e imprecisiones, en cuanto a la reglamentación interna del Congreso Mexicano, de las cuales se expusieron las posibles consecuencias jurídicas, en función de los argumentos teóricos y legales ya expuestos. Y finalmente derivado de ese análisis práctico, se arribó a la conclusión de que los órganos legislativos en nuestro país, deben estar facultados constitucionalmente para emitir cualquier tipo de reglamentación en materia orgánico-funcional para sí mismos.

Finalmente, en el último capítulo, con base en todas las consideraciones expuestas en los primeros tres, se sostiene por un lado, que después de un análisis en abstracto, tanto el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, como los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores por sí mismos, al desnaturalizar el principio contenido en el artículo 70

---

<sup>4</sup> MORA DONNATTO, Cecilia, *op. cit.* nota 243 , p. 1.

constitucional al rebasar sus límites, resultan inconstitucionales. En atención a que conforme a los artículos 16 y 41 constitucionales, es obligación para el Poder Legislativo la observancia irrestricta a lo estipulado en la Constitución, y en el presente caso no sucedió así, pues se transgredió lo preceptuado por el artículo 70 constitucional. Ello, soportado por las consideraciones vertidas por la Corte en una ejecutoria que resolvió una acción de inconstitucionalidad respecto de una norma de la misma naturaleza de las aquí tratadas; y por otro lado se concluyó que los reglamentos autónomos de las cámaras de Diputados y Senadores, son susceptibles de ser cuestionados en cuanto a su constitucionalidad, tanto por el juicio de amparo, como por la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, derivado de la investigación realizada, se observó que en Europa el tema de la impugnabilidad de los reglamentos parlamentarios es un tema superado, pues el debate en la mayoría de los países ya no versa sobre la procedencia de determinado medio de control de la constitucionalidad, e inclusive de legalidad, sino que lo que se plantea ahora, es la posibilidad de impugnar actos de naturaleza no normativa. Por lo que al percatarnos de la trascendencia de este tema, que evidentemente excede del aquí tratado, se hizo una breve consideración, acerca de si en México por lo menos existen las bases para poder plantear esa cuestión.

Bajo ese contexto, se expusieron las consecuencias jurídicas y prácticas que la posible declaración de inconstitucionalidad pudiera traer, en función del gran impacto que ocasionaría, en atención a que estamos hablando de normas que tal como lo refiere Pérez Serrano, son sumamente trascendentes e importantes, no sólo para la ordenación de los debates, sino para la tramitación y aprobación de leyes; para el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico del Ejecutivo y Legislativo, y hasta, para la marcha del régimen político en su conjunto.<sup>5</sup> Como se aprecia el reglamento parlamentario no sólo afecta las situaciones internas del Congreso, sino que tiene alcances que involucran, inclusive, a otros poderes del Estado.

Como se puede observar, tanto la materia como el tema aquí tratado, son relativamente nuevos en nuestro país, pues tanto la doctrina como la

---

<sup>5</sup> PÉREZ SERRANO, N.: <Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario>, *Estudios Políticos*, n° 105, pp 99-167.

jurisprudencia, no se han pronunciado a profundidad sobre estos temas. Sin embargo, se considera sumamente importante que se realicen estudios específicos, que logren formar criterios racionales, adecuados a los nuevos requerimientos constitucionales de la época. Pues si bien México está en proceso de consolidación de un verdadero estado constitucional y democrático de derecho, también lo es que se cuentan con las bases para crecer integralmente en estos temas y lograr grandes objetivos. Pues nos encontramos en momento de transición política, que debe ser aprovechado para cimentar de manera responsable y con visión a largo plazo, esos objetivos que como Estado se propongan.

Es así, que el presente estudio se realizó bajo ese contexto, es decir, ubicando perfectamente en qué momento histórico nos encontramos, qué tendencias constitucionales existen en la actualidad, si éstas son compatibles con los requerimientos de la sociedad mexicana, si contamos con las bases para poder implementarlas, pero sobre todo, evitar, corregir, reivindicar y progresar en temas que ha quedado claro, son totalmente perjudiciales para la vida democrática de nuestro país. Y así poder lograr implementar un verdadero estado constitucional y democrático de derecho, en el que todos los gobernados, pueden ejercer sus derechos fundamentales y las garantías reconocidas para su protección en la Constitución a plenitud, y así gozar de plena certeza y seguridad jurídica. En dónde todas las autoridades queden sometidas a los principios constitucionales.

## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

En el presente capítulo se abordarán los antecedentes que en el marco jurídico mexicano se considera han sentado las bases en cuanto a la reglamentación de la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo. Lo anterior resulta de suma importancia debido a que los actuales reglamentos de las Cámaras (objeto de estudio), como se abordará más adelante, son para muchos legisladores y estudiosos de la materia, uno de los grandes avances en el ámbito legislativo mexicano.<sup>1</sup>

A continuación, se hará una exposición de los reglamentos que se considera son antecedentes directos de la actual regulación interna del congreso mexicano. Con la precisión, de que si bien algunos de ellos corresponden a Congresos Constituyentes y otros a Congresos Permanentes (legislador ordinario) y por lo tanto pudiera existir una diferencia sustancial entre estos ordenamientos, en la presente tesis no se hará distinción con base en ello, debido a que propiamente no es el objeto de estudio, y que por el contrario, esa posible distinción nos servirá como referencia histórica para entender la evolución de la regulación interna del Congreso Mexicano.

### **1.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA CORTES DE CÁDIZ. (1813).**

Las Cortes de Cádiz fueron una institución, que tenía como tarea crear un cuerpo legislativo de carácter liberal sobre el que descansaría un nuevo orden

---

<sup>1</sup> - Exposición de motivos (20 de agosto de 2004), fecha de publicación 30 de diciembre de 2004, proyecto de decreto, que reforma el artículo 3º, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3º, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3º, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

social que acabaría con la sociedad estamental que había caracterizado a España. Al comenzar sus trabajos las Cortes no disponían de ningún tipo de norma interna, únicamente lo marcado por una orden de regencia de cara a la ceremonia inaugural, por lo que contar con un ordenamiento para encarar todo tipo de situaciones, tanto de carácter eminentemente legislativo como administrativo, resultaba sumamente importante, aunado a que las Cortes en ese entonces eran pioneras en España y si de ante mano se sabe que se habían instituido bajo circunstancias muy adversas, la circunstancia de que no tuvieran un ordenamiento para regular las ya citadas cuestiones, hacía aún más difícil su labor.<sup>2</sup>

Por lo tanto, apenas consumada la sesión inaugural de la Cortes (24 de diciembre de 1810), se abordó el tema del *reglamento*, por lo que se nombró una comisión, que en poco tiempo presentó al Pleno de la Cámara el proyecto, pero no obstante la premura, tardó siete semanas en ser aprobado, debido al carácter de los temas que se trataron, entre los que encontraban: el carácter público de las sesiones; el horario y el calendario; la regulación de la competencia de los órganos directivos; las obligaciones de los Diputados, entre ellas las relacionadas con la asistencia; la inviolabilidad personal por sus opiniones y cualquier procedimiento en su contra; todo lo relacionado con los debates (se dedicó gran parte del contenido del reglamento a este apartado); otro tema de suma importancia era el relativo a la organización, estructura y funcionamiento de las comisiones.<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, el reglamento de 1810, no cubría todos los aspectos que se requerían para que las Cortes desarrollaran sus funciones adecuadamente.

Por lo que en 1812, ya con el texto constitucional vigente, se incorporaron en él cuestiones relativas al gobierno interior del Parlamento y que habían de formar parte del armazón del reglamento, tales como; la definición clara del papel

---

<sup>2</sup> De Diego García, Emilio, "La Orgánica de las Cortes 1810-1813", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Madrid, Departamento de Historia Contemporánea Universidad Complutense de Madrid, 2002, Vol. 24, p. 25.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 29-33.

de representación parlamentaria de la soberanía nacional; el listado de las facultades del Parlamento; el señalamiento con claridad del proceso de formación y promulgación de normas; así como lo relativo a la competencia amplia en materia de control presupuestario.<sup>4</sup> Sin embargo, tras tres años que habían puesto de relieve las deficiencias del Reglamento de 1810, se presentó el proyecto de reforma, que como era de esperarse, resultó más extenso, no sólo en lo cuantitativo, sino también en lo cualitativo, haciéndose las siguientes modificaciones:

- Se establecía el tribunal que debía juzgar las causas criminales de los diputados.
- Se reguló ampliamente lo relativo a las comisiones, se definieron las materias de cada una de ellas y su forma de funcionamiento.
- En cuanto a los debates, se contemplaron varias normas al procedimiento de votación y un orden más riguroso en cuanto a las intervenciones.
- En el capítulo llamado “*De los decretos*”, se especificaron las diversas fórmulas para la sanción y la publicación de las normas aprobadas, inclusive cuando estas actuaciones le correspondieran al Rey.<sup>5</sup>

En los capítulos finales, se encontraba la parte verdaderamente novedosa del Reglamento:

- Se incorporó una de las facultades esenciales de las Cortes, que era la de control del Ejecutivo (por ejemplo, el modo de exigir las responsabilidades a los secretarios de despacho), así como regular las relaciones con otras instituciones en cuanto a la representación nacional.

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, (CD-ROM), México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

- Se incorporaron ideas pasadas, como la de regular lo relativo al personal y a la administración de las Cortes.
- Se atendió de manera especial, a una de las características de los parlamentos modernos, que es la de dar publicidad a sus actuaciones.<sup>6</sup>

Como se puede constatar el Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813, que vino a renovar a su antecesor de 1810, es una pieza fundamental en las bases no sólo de la forma de funcionamiento y organización de los parlamentos modernos, sino que también influye en temas de fondo que involucran cuestiones esenciales relativas a la naturaleza de los órganos legislativos actuales. Aunado a que, en la conformación de este reglamento estuvieron presentes representantes de la Nueva España, puesto que en 1808 se designó la Junta Suprema de México, que estuvo presente en todos los actos primigenios de emancipación, por lo que sin duda constituye antecedente directo de la actual regulación interna del Congreso mexicano.<sup>7</sup>

## **2.- REGLAMENTO EXPEDIDO POR JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN, PARA LA INSTALACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE CHILPANCINGO. (1813).**

Una vez que se desplazó a José María Morelos y Pavón la dirección de los movimientos insurgentes, convocó a un Congreso que fue instalado el 14 de septiembre de 1813. En la sesión inaugural Morelos dio lectura a los 23 puntos para la Constitución, llamados los *sentimientos de la nación*, entre los temas más relevantes se encontraba, por supuesto, el relativo a la declaración de independencia; la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; la

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie I, "*Historia y Desarrollo del Poder Legislativo: Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*". México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Porrúa, 1997, p. 43.



capacidad del congreso para hacer leyes; y, el ataque a los cuerpos privilegiados, entre otros.<sup>8</sup>

Ahora bien, el reglamento de que se habla en este apartado, cobra relevancia, pues fue el cuerpo normativo por medio del cual se dio vida al Congreso, que consideramos tiene carácter de Constituyente, puesto que las funciones que desempeñó fueron precisamente encaminadas a crear una Constitución, que basada en los puntos ya mencionados (sentimientos de la nación), regiría sobre la futura nación independiente.

En este reglamento se retoman muchas de las disposiciones fundamentales que ya se habían abordado en el Reglamento de las Cortes de Cádiz, aunque debido a lo complicado de las condiciones sociales y políticas de la época, fue un reglamento mucho más reducido que no contiene capítulos y consta sólo de 59 artículos, es decir, se trató de tocar los temas más importantes y estrictamente necesarios para el buen funcionamiento del Congreso, sin entrar en mayores detalles debido a las condiciones referidas.

Los principales puntos que se abordaron fueron: la publicidad de las discusiones y debates, dándole una importancia fundamental a la deliberación (característica fundamental de un Parlamento); la facultades de dirección del presidente del Congreso en cuanto a los debates y otorgamiento de la palabra; lo relativo a la sanción y publicidad que el titular del ejecutivo le tenía que dar a las leyes; y, se protegió la investidura de los legisladores bajo el argumento de que su función estaba relacionada con lo sagrado o con lo religioso.<sup>9</sup>

### **3.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA DEL IMPERIO MEXICANO.**

Con motivo de la independencia mexicana, reconocida en los Tratados de Córdoba, se procedió a instalar la Soberana Junta Provisional Gubernativa del

---

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, "*Leyes Fundamentales de México 1808-1992*", Decimoséptima Edición, México, Porrúa, 1992, pp. 28-31.

<sup>9</sup> Reglamento Expedido por José María Morelos y Pavón, para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo. (1813), en "*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *op. cit.*, nota 5.

Imperio Mexicano, quien tenía encomendada la tarea de designar a los integrantes de la regencia y la de no menor importancia que era legislar acerca de la conformación del Congreso Constituyente que quedaría conformado finalmente el 24 de febrero de 1822,<sup>10</sup> mismo que el 31 de octubre de ese año sería disuelto por órdenes de Iturbide, debido a las desavenencias que existían entre ellos.<sup>11</sup>

Ahora bien, conforme a lo antes dicho, el presente reglamento al igual que los anteriores reguló un órgano que si bien no es constituyente, tenía la encomienda de formar un Congreso, que sí tuviera esa característica. Asimismo, retoma puntos esenciales del Reglamento de las Cortes de Cádiz, mismos que con el afán de no ser reiterativos, se omitirá señalarlos y detallarlos.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, fue la primera entidad gubernativa que rigió a la nación, del 28 de septiembre de 1821 hasta febrero de 1822, por lo que el reglamento de la misma cobra una importante relevancia histórica.<sup>12</sup>

#### **4.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE.**

Como se adelantó, el 31 de Octubre de 1822, Iturbide disolvió el Congreso Constituyente, que fue concebido por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, para instalar la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822, que tendría como principal tarea la de dar forma a la Constitución Política del Imperio. Este reglamento tuvo una muy corta aplicación debido a que el 29 de marzo de 1823 se restableció el Congreso Constituyente, quien posteriormente emitiría su propio reglamento, que será abordado en líneas posteriores.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano en "*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *op. cit.*, nota 5.

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, pp. 121-122.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, "*Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso.*", *Expediente Parlamentario 18*, México, Cámara de Diputados, 2007, p. 21.

## **5.- REGLAMENTO DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 25 DE ABRIL DE 1823.**

Al tiempo en que el Emperador Agustín de Iturbide abdicaba para salvarse de la difícil situación que enfrentaba, el Congreso se restableció el 29 de marzo de 1823 y ante la falta de un gobernante ejecutivo se nombró un triunvirato, integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete.

Un punto importante a destacar es que en el nuevo Congreso Constituyente, se le daba un carácter eminentemente federalista tanto al mismo Congreso, como a la Norma Fundamental que emanaría de éste. Debido a que las diferentes provincias conformadas a lo largo de la nación habían cobrado un peso específico muy importante con la proclamación del Plan de Casa Mata, que desconocía el imperio de Iturbide y pedía la reinstalación del Congreso, pues dichas provincias se constituyeron como Estados independientes que gozaban de autonomía para elegir a sus gobernantes y legislaturas, recaudando impuestos y participando en el sostenimiento del gobierno federal.<sup>14</sup>

El reglamento del referido Congreso Constituyente, sigue retomando las bases de sus predecesores, es decir, cuestiones relativas al funcionamiento y organización, tales como: los derechos y obligaciones de los diputados; las facultades del presidente, vicepresidente y secretarios; lo relativo a las comisiones; de las votaciones y los decretos; y, cuestiones protocolarias. Asimismo cuenta con la misma característica de los anteriores, que es la de ser un ordenamiento que reglamenta a un órgano de carácter Constituyente.<sup>15</sup>

## **6.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE 23 DE DICIEMBRE DE 1824.**

La Comisión encargada de la Constitución, presentó ante el Congreso Constituyente el proyecto de *Constitución Federativa de los Estados Unidos*

---

<sup>14</sup> Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, en “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *op. cit.*, nota 5.

<sup>15</sup> *Idem.*

*Mexicanos*, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre de 1824 con el título *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el ejecutivo con el nombre *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, en la que como se mencionó, uno de los temas centrales e innovadores de la Constitución, fue el del *federalismo*.<sup>16</sup>

En ese contexto, es que desde el Acta Constitutiva de la Federación, que fue presentada por la Comisión del Congreso Constituyente encargada de la Constitución, previo a la presentación del proyecto de la propia Constitución, ya se hablaba de dividir al Poder Legislativo en dos cámaras, una de Senadores y una de Diputados; siendo esto el primer antecedente del bicameralismo en México. En ese contexto, la Constitución de 1824 retomó esta característica del Congreso, dedicando dentro del Capítulo relativo al Poder Legislativo dos secciones, una para la Cámara de Senadores y otra para la de Diputados, siendo la primera quien representaría los intereses de cada Estado miembro de la Federación.

*“TÍTULO III*

*Del Poder Legislativo*

*SECCIÓN PRIMERA*

*De su naturaleza y modo de ejercerlo*

*7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general.*

*Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores*

*SECCIÓN SEGUNDA*

*De la Cámara de Diputados*

*8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.*

*...*

*SECCIÓN TERCERA*

*De la Cámara de Senadores*

*25. El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos cada dos años...<sup>17</sup>*

---

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. Cit.*, nota 8, p. 153.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 169-172.

Asimismo, la propia Constitución preveía lo relativo al Reglamento del Congreso, al estipular que las cámaras estarían a lo previsto en el reglamento que formara el propio Congreso, tal como lo estipulaba el artículo 34:

*“...SECCIÓN CUARTA*

*De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos.*

*34. Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, 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...”<sup>18</sup>*

El presente reglamento, si bien sigue la misma línea de los anteriores, también trata temas que sí fueron innovadores, como son la reglamentación de la iniciativa de las leyes, puesto que el Congreso General, ya no iba a tener la misma naturaleza ni atribuciones de los anteriores, que era la de ser Constituyente, sino que ahora se iba a erigir como un órgano constituido del Estado, y que una de sus tareas fundamentales iba a ser la de expedir las normas generales necesarias para la época; otra de las partes novedosas era, por supuesto, la relacionada con la “*revisión de leyes*”, esto es, que los asuntos pasaran de una cámara a otra para su revisión; y, otros puntos quedaron en general bajo los mismos términos que venían regulándose en los reglamentos que ya fueron analizados.<sup>19</sup>

## **7.- REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PRESENTADO EL 04 DE DICIEMBRE DE 1857.**

De la confusa variedad de tendencias que siguió a la caída de Iturbide, surgieron dos partidos que durante varias décadas se encargarían de mantener un ambiente de inestabilidad en el país, estos son, liberales y conservadores; los

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, en “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *op. cit.*, nota 5.

segundos proclamaban entre otros puntos, por el centralismo y la oligarquía como tipo de gobierno, así como la defensa de los fueros y los privilegios tradicionales.

Debido a la gran cantidad de diversas corrientes, en un primer momento, el Partido Conservador al tener mayoría en el Congreso y estando de licencia Santa Anna, hizo que el Poder Legislativo se erigiera como Constituyente y convocara a una comisión para que diera origen a una nueva Constitución, que una vez aprobada fue llamada "*Constitución de la siete leyes*", en la que se volvía al sistema centralista y se establecía un *cuarto poder*, que era el Supremo Poder Conservador, con la finalidad de controlar los abusos de los otros tres; asimismo se convirtió a los Estados en departamentos, con gobernadores que eran designados por el Presidente de la República.<sup>20</sup>

Durante esos años, específicamente entre 1845 y 1846, se expidieron dos reglamentos parlamentarios respectivamente. El primero de ellos, dadas las circunstancias del país, quedó inconcluso y nunca fue publicado en el Diario Oficial; el segundo, sí fue publicado íntegramente en 1847, aunque su vigencia fue efímera al igual que tantos ordenamientos de la época. Pero resulta importante destacar que este último reglamento toma como referencia el del Congreso de 1824, coincidiendo de manera textual en muchos de los artículos y en otros con variaciones mínimas.<sup>21</sup>

Después de múltiples disturbios y de vivir una de las épocas más turbulentas e inestables de la historia de México, en la que no había un rumbo fijo y en la que los intereses no sólo eran individuales, sino que también eran influenciados por ideas extranjeras. En marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla, en el que por un lado se desconocía el gobierno de Santa Anna, quien había ido de corriente en corriente, buscando sólo el poder; y por otro se convocaba a los Estados para nombrar un Presidente interino.<sup>22</sup>

El 16 de Octubre de 1855 fue expedida la Convocatoria para el Congreso Constituyente de conformidad con el Plan de Ayutla. Y uno de los temas que

---

<sup>20</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, "*Historia del Derecho Mexicano*", México, Oxford, 2003, Vol. 1, pp. 75-78.

<sup>21</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, "*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *op. cit.*, nota 5.

<sup>22</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. Cit.*, nota 8, p. 492-494.

mayor problema ocasionó fue el relativo a si debía expedirse una nueva Constitución o si se debía restablecer la de 1824. Después de múltiples propuestas y discusiones, se aprobó una nueva Constitución, es decir la de 1857 que fue jurada el 5 de febrero de ese mismo año. Entre los puntos más destacados de la Constitución de 1857, encontramos que se retomó el sistema federal, en el que cada Estado se consideró libre y soberano; asimismo, se regresó al unicameralismo, siendo el Congreso de la Unión el depositario del Poder Legislativo; otro punto fue que se facultó constitucionalmente al Congreso para emitir su propio reglamento, esto es:

*“PÁRRAFO III*

*De las facultades del congreso*

*Art. 72. El congreso tiene facultad:*

*...*

*XXVIII. Para formar su reglamento interior...<sup>23</sup>*

La supresión del Senado, hizo necesario replantear los procedimientos del Congreso, pues el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824 no podía aplicarse en asuntos donde estaba prevista la participación de las dos cámaras; de ahí la necesidad de contar con un nuevo ordenamiento interior para el Congreso Federal. Con la precisión de que aunque no existe registro de la aprobación del dictamen presentado en 1857 relativo al proyecto de reglamento interior, como lo refieren Ramírez Marín y Santiago Campos: *se puede afirmar que la práctica seguida por los congresistas para cumplir su función, debió ser similar a la establecida en el dictamen mencionado.*<sup>24</sup>

El reglamento era realmente extenso pues contaba con 258 artículos divididos en secciones y a su vez en capítulos, por lo que también era bastante detallado. Entre los temas más relevantes se encontraban:

- Lo relativo a que el procedimiento legislativo se debía desarrollar siguiendo los lineamientos de la Constitución General.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 595-617.

<sup>24</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *op. cit.*, nota 5.

- Por otro lado en la sección VIII “*De la formación de leyes*”, se detalló lo establecido por el texto constitucional, pues se ocupó de reglas relacionadas con la forma en que deberían elaborarse las leyes (técnica legislativa), precisando que debían redactarse con claridad, sencillez y método.
- En cuanto a la expedición de leyes, no se estableció fórmula alguna, sólo debían llevar la fecha de su expedición, y a continuación las firmas necesarias; mientras que la promulgación seguía siendo facultad del titular del ejecutivo.
- Por lo que hace a las funciones jurisdiccionales, el Congreso cumplía constituyéndose como Gran Jurado, designando una sección de instrucción, para poner en estado las causas que debían conocer.
- También, para ejercer otra de las facultades constitucionales que era la de ratificar los nombramientos hechos por el ejecutivo, llevaba a cabo reuniones secretas de deliberación.<sup>25</sup>

## **8.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PROMULGADO EL 20 DE DICIEMBRE DE 1897.**

Pese al restablecimiento de la República, la situación del país seguía siendo muy inestable y no lograba mejorar la gobernabilidad; mientras tanto se estaba dando el debate acerca de si se debía reinstalar el Senado, con la finalidad de moderar los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como de conciliar las pugnas entre la Federación y los Estados.

Fue hasta noviembre de 1874 cuando ya siendo Presidente Lerdo de Tejada se reinstaló el Senado de la República, y en el año de 1876 intentó realizar modificaciones constitucionales para su reelección, situación que aprovechó el General Porfirio Díaz para levantarse en armas y, mediante el Plan de Tuxtepec

---

<sup>25</sup>GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, (coord.), “*Normas relacionadas con la conducta parlamentaria en los reglamentos del Congreso*”, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 25.



declaró en su artículo 2º: “Tendrá el mismo carácter de Ley Suprema, la No-Reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados”.<sup>26</sup> Esta rebelión logró triunfar en la Batalla de Facoac y Lerdo de Tejada tuvo que renunciar y abandonar el país en enero de 1877. Después de alternar el poder en varias ocasiones, Porfirio Díaz logró hacer las reformas Constitucionales pertinentes para permanecer en el cargo hasta mayo de 1911.<sup>27</sup>

El reglamento en estudio, fue promulgado por el General Porfirio Díaz, constaba de 199 artículos y un transitorio, tuvo una vigencia de 1898 hasta 1934, los capítulos en los que se dividía eran: De la instalación de la Cámaras; de la Presidencia y Vicepresidencia; de los secretarios y prosecretarios; de las sesiones; de la iniciativa de leyes; de las comisiones; de las discusiones; de la revisión de los proyectos de leyes; de las votaciones; de la fórmula para la expedición de leyes; de la Comisión Permanente; de los ceremonial; de la tesorería del Congreso; y, de las galerías.<sup>28</sup>

Como se puede observar se siguen regulando los mismos aspectos, aunque, adaptándose a las necesidades que cada Congreso necesita, como en el caso, la reinstalación del Senado, ello, sin modificar la esencia que desde principios del siglo XIX, ya se había venido marcando.

Ahora bien, durante el “*Porfiriato*”, la labor legislativa de la Cámaras se desarrolló como se había acostumbrado durante todo el siglo XIX. Y aunque se vieron limitadas en cuanto a su autonomía, fue un periodo en el que no se vio disminuida la actividad legislativa, debido a que se crearon un gran número de Códigos que pretendían organizar correctamente diversos puntos de la administración pública y de las relaciones entre los particulares.<sup>29</sup> Es por ello que el reglamento de mérito cobra gran importancia en el desarrollo de la vida nacional durante este periodo.

---

<sup>26</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 8, pp. 515-520.

<sup>27</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 21, p. 95.

<sup>28</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, (CD-ROM), *op. cit.*, nota 5.

<sup>29</sup> GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, (coord.), *op. cit.*, nota 25, pp. 40-45.

## **9.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MARZO DE 1934.**

El pasado reglamento (1897), fue muy poco modificado durante su vigencia, siendo la modificación de mayor relevancia por el momento histórico en que sucedió, la que realizó el constituyente revolucionario, para la elección de Diputados del Congreso Constituyente.<sup>30</sup>

Este reglamento (1934), está acotado por un contexto social y político difícil, debido a que durante los años posteriores a la Revolución Mexicana, la disputa por el poder y la entrada en vigor de la Nueva Constitución Política, tenían al país en una situación de incertidumbre muy complicada, aunado a que se empezó a generar la rebelión cristera debido a las disposiciones gubernamentales relativas a la iglesia católica.

Por otro lado, estando Plutarco Elías Calles en el poder, se reformaron los artículos 82 y 83 de la Constitución Federal, para permitir reelegirse a Álvaro Obregón como presidente, que al ser asesinado, asume la presidencia Emilio Portes Gil, iniciando con este el periodo llamada el *maximato*. Asimismo, otro aspecto que vale la pena destacar es el relativo a que el mismo Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, partido que tuvo una gran influencia en la vida política del país, pues tuvo una importante presencia y control en el Congreso de la Unión, situación que concluyó, cuando Calles fue expulsado por Cárdenas; y, finalmente en 1933 con la reforma a los artículos 51 y 56 constitucionales, la Cámara de Diputados se renovarían en su totalidad cada tres años y la de Senadores cada seis.<sup>31</sup>

En ese sentido, debe decirse que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de marzo de 1934, si bien es el resultado de sus antecesores y que ha guardado la misma línea y esencia de ellos, y que además fue creado bajo un contexto histórico complicado, sigue teniendo vigencia, aunque muy acotada, debido a que por un lado la reforma

---

<sup>30</sup> Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, "Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", (CD-ROM), *op. cit.*, nota 5.

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p. 524.

Constitucional de 1977 que facultó al Congreso para emitir su propia Ley Orgánica que regularía su estructura y funcionamiento propios; y por otro que ambas cámaras del Congreso emitieron su propio reglamento interno; aunado a que por medio de acuerdos y prácticas parlamentarias se han ido solventando aspectos que, estando o no contemplados por la norma jurídica, resultan atípicos; es por ello que el ámbito de aplicación del reglamento en cita ha ido quedando relegado.

Sin embargo en la actualidad coexisten ese Reglamento, la Ley Orgánica del Congreso, los Reglamentos que ambas cámaras ya emitieron en materia de funcionamiento, así como la serie de acuerdos y prácticas parlamentarias. Lo que hace parecer, como se analizará más adelante, que el Legislador ordinario se ha dejado llevar por regular la vida legislativa mediante una política a corto plazo, de manera poco comprometida y responsable.

## **Capítulo II. Marco teórico y conceptual.**

### **1. ¿Qué es el Derecho Parlamentario?**

#### **1.1. Antecedentes del Derecho Parlamentario.**

El Derecho Parlamentario, en cuanto ordenamiento jurídico, es decir, en su parte adjetiva, como lo señala León Elipe, es *tan antiguo como la organización política*, pues por ejemplo, no se puede concebir las asambleas de las democracias directas en Grecia y en Roma sin adecuadas normas que regularan su estructura y funcionamiento. Sin embargo, el origen de los Parlamentos modernos se dio hasta la Edad Media, cuando la burguesía comenzó a tener una mayor injerencia en las decisiones de gobierno, es decir, surgieron como con una clara pretensión de limitar el poder Real, buscando un equilibrio de las distintas fuerzas sociales en donde se deliberara sobre las diversas decisiones políticas, cobrando especial importancia las relativas a la aprobación de tributos y asignaciones económicas a la clase gobernante.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, “*Tratado de Derecho Parlamentario*”, t. I: “*Introducción al Derecho Parlamentario*”, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 45.

Ahora bien, el Poder Legislativo, como órgano integrante del Estado, encargado de legislar, representar, controlar, fiscalizar, y demás funciones que pueda desempeñar dependiendo del tipo y forma de gobierno de que se hable, tiene su antecedente más remoto en Inglaterra, en el año de 1254, bajo el reinado de Enrique II, Parlamento que hasta el año de 1300 funcionó de forma unicameral, para que a partir de esa fecha se dividiera en dos para así conformar las cámaras de los *Lores* y de los *Comunes*. Aunque debe decirse que formalmente el Parlamento Inglés nace en 1215 con la carta magna de Juan Sin Tierra. Otros de los antecedentes del Parlamento, se sitúan por ejemplo en Francia con la convocatoria de los Estados Generales de ese país por Felipe el Hermoso en 1302. También en España en el año de 1188, con las llamadas *Cortes*, pero en realidad éstas sólo eran la Asamblea del Reino de León, pues fue a finales del siglo XII, con la participación de otros Reinos que se conformaron las *Cortes Españolas*.<sup>33</sup>

Como se dijo, la principal función que tuvo el Parlamento en sus inicios fue la presupuestaria, que consistía en aprobar los tributos y asignaciones económicas a la clase gobernante; cuestión que naturalmente generó una pugna entre la monarquía absoluta y el popular Parlamento, que culminó con la llamada *Glorious Revolution*, que como lo refiere Elviro Aranda, constituyó *el gran hito en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político*. Posteriormente, en el siglo XIV, fueron apareciendo las funciones legislativa, jurisdiccional y de control, mismas que formalmente fueron contempladas en el *Bill of Rights* de 1689, que fue la declaración de derechos en la que se confirmaban los privilegios del Parlamento.<sup>34</sup>

Conforme a lo anterior se podría pensar que tanto las *Cortes* en el caso de España, como el Parlamento en el caso de Inglaterra, tenían un carácter representativo, pero no fue así, debido a que ambas respondían a los intereses de las clases dominantes. Fue hasta el siglo XVIII, con la Constitución Americana y con la Revolución Francesa, que se comienza a replantear el carácter de los

---

<sup>33</sup> *Idem*

<sup>34</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 47-48.

Parlamentos, contemplados ahora desde la visión del Estado Liberal, por lo que se debilitó aún más al absolutismo y se comenzó a constituir el Parlamento, ahora sí como un órgano de carácter representativo, por supuesto, influenciado con las ideas de la ilustración (por ejemplo, la teoría de la división de poderes). Es el caso de la formación de las Cortes de Cádiz, que como ya se mencionó en el Capítulo anterior, tuvieron como función principal crear un cuerpo legislativo de carácter liberal, en el que descansara un nuevo orden social que acabara con la sociedad estamental que había caracterizado a España.

Por último, resulta importante destacar que en Inglaterra, con los Parlamentos modernos, el Derecho Parlamentario comenzó a cobrar un importante desarrollo en la parte sustancial y ya no procedimental como en sus remotos inicios, debido a que la necesidad que ahora tenían era salvaguardar su autonomía orgánica y funcional, mediante normas sustantivas que permitieran ejercer la facultad autonormativa, de la que en posteriores temas hablaremos con mayor detalle, y que sin duda es parte fundamental en el desarrollo de los Parlamentos a lo largo de la historia y hasta nuestros días.

## **1.2 Autonomía del Derecho Parlamentario.**

El Derecho Parlamentario, durante mucho tiempo fue visto como una rama del Derecho Constitucional, pero en la reciente época debido a la evolución que ha sufrido no sólo el Parlamento, sino también la función de éste como órgano de poder del Estado, ha ocasionado que se comience a tratar de observarlo como una rama autónoma del derecho. Es por ello que vale la pena hacerse las siguientes preguntas, ¿hacia dónde y en qué sentido se puede vislumbrar la autonomía del Derecho Parlamentario?

Algunos de los argumentos que se utilizaban para sustentar lo anterior era por un lado que al ser el Derecho Constitucional el que tiene a su cargo la creación y organización de los poderes públicos de una nación, a los cuales dota

de competencia,<sup>35</sup> y que siendo la Constitución la fuente de donde emanan los principios y normas que regulan al Poder Legislativo, es que se podía decir que el Derecho Parlamentario era una rama del Constitucional; y por otro lado, igualmente se refería que no podía ser una disciplina autónoma, porque no contaba con una propia técnica de investigación, ni con un método de enseñanza propios.

Sin embargo, algunos autores como Santaolalla, refieren que la autonomía del Derecho Parlamentario, tiene sustento en la peculiaridad de su objeto, esto es, el Parlamento y la cantidad disposiciones que le afectan, por ejemplo, los reglamentos parlamentarios, siendo estos una norma con una naturaleza difícil de identificar y de definir, y que se consideran una de las principales fuentes de la disciplina. Asimismo, otro aspecto que sin duda le da el carácter peculiar es su marcada dimensión política, pues dentro de sus características está el reconocer el derecho de las mayorías de hacer efectiva su voluntad, en la misma forma en que se protegen los derechos de las minorías<sup>36</sup>.

En el mismo sentido se pronuncia Humberto Quiroga, pues aduce que: *si se piensa en el Derecho Parlamentario como el conjunto de reglas que regulan las actividades al interior de las asambleas para establecer un orden jurídico interno dirigido a viabilizar la funcionalidad de las asambleas y establecer canales de comunicación con los otros poderes del Estado y con el pueblo, es factible hablar de que puede ser visto como una rama autónoma del derecho, dada la peculiaridad de ella.*<sup>37</sup>

Ahora bien, existe una postura, que si bien concluye que se le debe dar un carácter autónomo al Derecho Parlamentario, se separa del argumento de que la peculiaridad de su objeto es lo que le da esa característica. Así, es que Ricardo Sepulveda, aduce que por más razonamientos que se hagan, el objeto no deja de ser el órgano legislativo como tal, que ya es objeto del Derecho Constitucional, por

---

<sup>35</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "*Derecho Parlamentario*", México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 44.

<sup>36</sup> SANTAOLALLA, Fernando, "*Derecho Parlamentario Español*", Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 27-29.

<sup>37</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, en "*Derecho Parlamentario Iberoamericano*", México, Porrúa, 1987, p. 8.

lo que no cobra una peculiaridad, sino una identidad de objetos; es por ello que refiere que es la magnitud con que cuenta, en función del aumento en sus funciones y facultades que ha tenido el órgano legislativo, lo que le da la autonomía al Derecho Parlamentario.<sup>38</sup>

Asimismo, el autor explica otro argumento que también ha servido a otros especialistas para justificar la autonomía del Derecho Parlamentario, y es la comparación que se ha hecho entre el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal, en contraposición con el Parlamentario. Esto es, se identifica al procesal con el Poder Judicial, y al administrativo con el Poder Ejecutivo. Para arribar a esa conclusión se hace referencia a que las anteriores ramas derivan del Derecho Constitucional, que visto en sentido amplio es la rama del derecho de la cual surgen todas las demás, y que derivado de los principios y caracteres específicos de cada una de las precitadas ramas, es que se han ido independizando para formar disciplinas autónomas con la finalidad de abarcar cada uno de los aspectos que les atañen, de manera específica y exhaustiva. Es por ello que se dice que el Derecho Parlamentario bien podría identificarse con el Poder Legislativo, dada la peculiaridad de su objeto y la cantidad de actividades, facultades y funciones que desempeñan los parlamentos puede conformar una disciplina autónoma.<sup>39</sup>

De lo expuesto consideramos que bien se puede tomar una postura ecléctica, puesto que la peculiaridad *del objeto* y la magnitud del Derecho Parlamentario, están estrechamente relacionadas, debido a que la peculiaridad del objeto no sólo es el órgano legislativo como tal, sino todos los factores que lo afectan tanto al interior como al exterior, por ejemplo: al interior se cuenta con la serie de procedimientos, regulados mediante los reglamentos parlamentarios; y, al exterior tenemos la facultad de control que ejerce el Parlamento respecto de los otros poderes del Estado, que si bien no es vinculante, sí constituye el medio idóneo por medio del cual se hace presente en el desarrollo de casi todas las actividades del Estado; sin pasar por alto el alto contenido político con cuentan las inmensa mayoría de las actividades legislativas. En cuanto a la *magnitud*, se

---

<sup>38</sup> SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo, “*Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*”, México, Themis, 1999, pp. 15-16.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 10.

puede decir que esos objetos (peculiares) de los que se hizo mención, han cobrado cada vez mayor importancia y trascendencia debido a la cantidad de funciones y facultades que se han ido aportando y modificando en cada uno de esos rubros.

Ahora bien, en este punto conviene precisar que los anteriores comentarios en cuanto a la autonomía del Derecho Parlamentario, han sido de manera abstracta, es decir, sin hacer referencia a un sistema jurídico en específico. Pues es evidente que actualmente en México sería complicado hablar de la existencia de una verdadera autonomía de esa rama, en contraposición con los grandes avances que sí ha tenido en ese aspecto, por ejemplo en Europa. Sin embargo, consideramos que en el caso de nuestro país, bien podríamos comenzar a contemplar seriamente el reconocer la autonomía de esta rama jurídica, atendiendo a las siguientes consideraciones.

Partiendo de los argumentos teóricos dados en párrafos anteriores, en cuanto a la peculiaridad del objeto de estudio del Derecho Parlamentario, así como de la magnitud del mismo, y en consecuencia la trascendencia que cobran todas las actividades parlamentarias, es que de manera general se puede concluir que existen los argumentos necesarios para lograrlo. Sin embargo, aun así en nuestro país contamos con una razón más, consistente en la necesidad de que atendiendo a la multiplicidad de conflictos generados al interior de la cámaras, y de las mismas con el exterior, se cuente con una rama jurídica especializada en esos temas que por mucho, rebasan los estudios que el Derecho Constitucional realizar, en atención a la diversidad de temas de naturaleza jurídico-política distintos de cualquier otra rama autónoma del derecho. Y las razones creemos son claras, pues tal vez no había existido la necesidad de pensar de esta forma pues el Congreso Mexicano históricamente no había tenido la dinámica, ni la pluralidad que ha tenido en los últimos quince años aproximadamente, pues por múltiples cuestiones, como el hecho de que existiera un partido que durante muchas décadas obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso, así como la titularidad del Poder Ejecutivo, generaban que las actividades parlamentarias no tuvieran mayor



complicación y por tanto su análisis tanto teórico como práctico no requirieran de mayor especialidad.

Pero la realidad es que hoy en día cada vez se hace más complicado el juego parlamentario, pues al contar con un Congreso plural, y con alternancia en el Poder Ejecutivo, no sólo a nivel federal, sino local, las relaciones jurídico-políticas requieren de un análisis no sólo en la teoría sino en la práctica mucho más especializado, pues como se verá más adelante tanto las funciones desempeñadas por los Parlamentos, como las diversas disposiciones que rigen a los mismos, así como las relaciones que guardan con los demás órganos del Estado, cobran una peculiaridad y trascendencia tan distinta a cualquier otra disciplina jurídica que, se insiste, hacen necesaria la autonomía del Derecho Parlamentario en México.

En ese orden de ideas, por lo que hace a la ausencia de una técnica de investigación y método de enseñanza propio, debe decirse que al ser una rama del derecho que en nuestro país está en desarrollo, debemos esperar a que como ha sucedido con todas las ramas del derecho, poco a poco se vayan conformando esos aspectos. Aunque en Europa, sí se hayan dado avances significativos, de cierto modo resulta lógico entenderlo, pues fue ahí donde surgió el Parlamento y en la actualidad predomina la forma de gobierno parlamentario, o bien el Parlamento juega un papel de mayor peso. En tanto que en América Latina, la mayoría de los países cuentan con formas de gobierno de tipo presidencial, en las que el Poder Legislativo tiene relativamente poco tiempo que comenzó a jugar un papel de mayor peso en la configuración del Estado. Por ello, es de entenderse que los estudios en materia de Derecho Parlamentario no tengan hasta ahora los grandes avances que se han tenido en otros países, sin embargo, como se dijo, se han ido dando reformas en los Estados que hacen viable el poder formar una rama jurídica autónoma que se especialice en los estudios parlamentarios.

Por lo tanto al existir una gran cantidad de actividades que pueden desarrollar los Parlamentos (*decidir, programar, planificar, regular, adoptar medidas administrativas, controlar, negociar, refundir legislaciones, interpretar*

*legislaciones*),<sup>40</sup> lo suficientemente distintas unas de las otras, y que no todas ellas han sido estudiadas a profundidad con enfoque parlamentario, y con rigor científico, es que la autonomía del Derecho Parlamentario puede llegar a ser realmente un factor universal de progreso político y social en general, al ser un órgano de carácter representativo y políticamente comprometido.

### **1.3 Concepto de Derecho Parlamentario.**

Por principio de cuentas debe decirse que debido a los cambios que ha sufrido el Parlamento durante la historia, han ido cambiando sus funciones, sus facultades y el rol que juega como uno de los poderes del Estado, por lo que la percepción que se tiene del mismo ha seguido la misma suerte, y por tanto la disciplina jurídica que lo estudio también.

Así, es que al estudio de la materia se le ha denominado indistintamente Derecho Parlamentario y Derecho Legislativo, aun cuando ambas acepciones han tenido siempre al Parlamento como objeto de estudio.<sup>41</sup> Resulta práctico y relevante tratar este tema, debido a que consideramos no reviste un problema meramente formal o de nomenclatura, sino que por el contrario, para los fines que se buscan, nos sirve para delimitar y contrastar el verdadero objeto de estudio, y alcance que puede tener el Derecho Parlamentario.

El término Derecho Legislativo, ha sido utilizado principalmente por autores que ubican a la función legislativa como la principal del Parlamento, es decir, identificándolos como órganos encargados sólo de expedir leyes; por lo que limitan el objeto de estudio, al Parlamento y su funcionamiento interno. Inclusive autores como Pérez Serrano, opinan que se circunscribe sólo a la actividad y funcionamiento de las cámaras, y que la demarcación y la organización del Poder Legislativo, deben ser objeto de estudio del Derecho Constitucional.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, en "*Derecho Parlamentario Iberoamericano*", *op. cit.*, nota 37, p.4.

<sup>41</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, en "*Derecho Parlamentario Iberoamericano*", México, Porrúa, 1987, p. 29.

<sup>42</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás, "*naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*", *Revista de Estudio Políticos*, núm. 105, Madrid, 1959, p. 140.

Por su parte, Moisés Ochoa Campos define al Derecho Legislativo como *“...el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa -en la que colabora el Poder Ejecutivo-, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes...”*<sup>43</sup>

Sobre el tema Antonio Martínez Báez, refiere que: *“...el término Derecho Legislativo sería apropiado si se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en su sustancia o materia y considerando las distintas formas que ha de revestir ley, reglamento, bando de gobierno de policía, que puede revestir toda norma jurídica, independientemente del órgano del que procede, así como de su diversa graduación o nivel en que surgen unas normas especializadas sometidas a otra norma que guarda un escalón en la pirámide jurídica...”*<sup>44</sup>

Ahora bien, conforme a lo anterior se advierte que predomina la noción de que la función del Poder Legislativo es únicamente la de hacer leyes, lo cual es inexacto en el México actual, principalmente porque el Congreso de la Unión realiza importantes funciones que no son meramente legislativas, sino que tienen que ver con el control porlítico y fiscalización del gobierno; por ejemplo, labores de información y deliberaciones públicas; así como tareas de representación política y hasta jurisdiccionales (en sentido material), entre otras. Asimismo, utilizar la denominación Derecho Legislativo, implica limitar el objeto de estudio a un área, que ni es la única que realizan las asambleas legislativas, y tampoco es estrictamente exclusiva de ellas, pues como es sabido, el Poder Ejecutivo es parte activa en el proceso de creación de leyes, por lo que muchas de las actividades previas a la presentación de determinada iniciativa de Ley son reguladas por cuestiones de naturaleza administrativa, que escapan totalmente de los temas parlamentarios.

---

<sup>43</sup> CAMPOS OCHOA, Moisés (coord), *“Derecho Legislativo Mexicano”*, México, XLVII Legislatura Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, p. 60.

<sup>44</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, *op. cit.*, nota 41, p. 29.

Pero las razones pueden inclusive ir más allá del terreno parlamentario, pues la distinción que se hace, atiende a factores mucho más amplios y trascendentes. Esto es, el término “Derecho Legislativo”, se entiende bajo los esquemas de lo que se ha llamado positivismo jurídico, en donde la ley se configuraba como la expresión de la centralización del poder político, por lo que como lo refiere Zagrebelsky, *la eminente fuerza de la ley se vinculaba así a un poder legislativo capaz de decisión soberana en nombre de una función ordenadora general...en este panorama, el monopolio político-legislativo de una clase social relativamente homogénea determinaba por sí mismo las condiciones de la unidad de la legislación*, es así que bajo este esquema la concentración de la producción jurídica estaba sólo en la instancia legislativa, por lo que como lo argumenta el mismo autor, *supone una reducción de todo lo que pertenece al mundo del derecho a lo dispuesto por la ley.*<sup>45</sup>

Bajo esa óptica, se puede entender que en determinado momento histórico, se haya concebido a la disciplina jurídica encargada de estudiar a los Parlamento como Derecho Legislativo, pues si relacionamos las definiciones antes dadas sobre esta rama del derecho, con la doctrina del positivismo jurídico, pues como se mencionó en la ley se reunían todos elementos jurídicos y políticos, y al ser el Poder Legislativo el único productor de las mismas, es que resulta lógico pensar en un Derecho Legislativo. Sin embargo, en la actualidad las condiciones han cambiado, pues el positivismo jurídico ha cedido en contraposición a una tendencia en la que si bien se ha discutido en cuanto a su nombre, en general sostiene que la ley debe ceder para que los principios constitucionales y los derechos fundamentales concebidos en la constitución sean los que rijan sobre cualquier situación jurídico-política; así como el hecho de que el Poder Legislativo pase de ser en muchos casos impenetrable e irrevisable, para someterse a control de la constitucionalidad.

Es por ello, que atendiendo al contexto histórico y a las tendencias constitucionales actuales, se considera que la expresión Derecho Parlamentario,

---

<sup>45</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, “*El derecho dúctil, Ley, derecho, justicia*”, Madrid, Editorial Trotta, Ed. 9º, 2009, pp. 24,32,33.

resulta mucho más adecuada, dadas las características e implicaciones de su objeto de estudio, pues permite la inclusión de todos los aspectos relacionados con las funciones y organización interna de los Parlamentos modernos.

Conviene hacer un paréntesis para precisar que el concepto de Derecho Parlamentario podría ser identificado y vinculado con el régimen político de tipo parlamentario; situación que no puede generalizarse, debido a que esa denominación que se le da a una de las ramas del derecho, abarca todas las instituciones legislativas que existen en el mundo, independientemente del nombre que se les dé en cada países y de la variedad de funciones que en cada uno realicen.

Retomando el tema, el concepto del *Derecho Parlamentario* ha sido abordado por diversos autores de dos formas, como un concepto restringido y como concepto en sentido amplio.

Los autores que conceptualizan al Derecho Parlamentario desde el punto de vista restringido se identifican con las ideas que ya se expusieron correspondientes al Derecho Legislativo, es decir, reducen su contenido al considerar que los Parlamentos tienen como fin primordial elaborar leyes. Tal como lo refiere Francisco Berlín Valenzuela, quien considera que *es el conjunto de normas que se da el parlamento a sí mismo para regular su propia actividad, conformando una serie de reglas consideradas interna corporis*,<sup>46</sup> con lo que se destaca sólo su aspecto adjetivo y procesal.

Otra de las características que concurren en la definiciones restringidas del Derecho Parlamentario, es que lo contemplan como una rama del Derecho Constitucional, tema que ya fue tratado y en el que se concluyó que no debe ser así, sino que se le puede empezar a considerar como una disciplina autónoma dada la multiplicidad, peculiaridad y trascendencia de las características de la materia.

Sin embargo, se piensa que no debería seguirse considerando al Derecho Parlamentario sólo desde una dimensión adjetiva, que parece estar más acorde con la tendencia prevaleciente en los regímenes autoritarios, de disminuir la

---

<sup>46</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 24.

importancia que le corresponde al Parlamento. Contrario a ello, en la actualidad existe plena conciencia de que en una sociedad democrática, se tienen que reconocer las transformaciones que los Parlamentos han experimentado, hasta convertirse en el centro del gran debate político nacional. Por eso es que se puede concluir que el concepto restringido de Derecho Parlamentario, atiende a una época en la que los regímenes democráticos no tenían la evolución que ahora y a que las masas no tenían tanta injerencia en la vida política, como en la actualidad.

Ahora bien, en cuanto a las definiciones en sentido amplio de la disciplina que reflejan la situación actual del Parlamento, podemos observar la que nos proporciona Berlín Valenzuela al analizar este tema, citando a Vincenzo Micelli: *“...conjunto de relaciones político-jurídicas, que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia...”*.<sup>47</sup> Lo anterior refleja la amplitud del enfoque que deja atrás la concepción puramente adjetiva y formalista e incorpora aspectos como el político, sociológico, axiológico y normativo, que como más adelante se analizará, León Elipe retoma para redimensionar los alcances del Derecho Parlamentario.

Por su parte Fernando Santaolalla define al Derecho Parlamentario como *“...el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”*.<sup>48</sup>

Pero para arribar al concepto más amplio de esta disciplina, se requiere conocer y clasificar las múltiples facultades, funciones y actividades de un Parlamento actual, tales como: financieras, representativas, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de comunicación, etc. Al respecto el mismo Berlín Valenzuela propone una definición que abarca estos puntos: *“...es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las*

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.29.

<sup>48</sup> SANTAOLLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 30.

*acciones de los parlamentos, las interrelaciones político sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios”.*<sup>49</sup>

De lo expuesto, se puede deducir que el Derecho Parlamentario en la actualidad es la disciplina jurídica que se encarga de estudiar el conjunto de normas (facultades y funciones), principios, costumbres y valores que los Parlamentos aplican hacia el interior de los mismos para regir su estructura y funcionamiento; y, hacia el exterior cuando los ejercen con respecto a los otros poderes de la unión. Sin perder de vista la naturaleza política y el carácter representativo, con que cuentan al momento de ejercer todas esas funciones.

#### **1.4 AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

La autonomía parlamentaria es una de las características esenciales de las asambleas, ya que al ser los parlamentarios representantes directos o indirectos de la voluntad popular, su organización y funcionamiento deben ser ejercidos sin presión del exterior, ya sea de otros detentadores del poder público o de fuerzas extraconstitucionales, para que la toma de decisiones sobre esos aspectos sea en el marco de la más absoluta libertad;<sup>50</sup> aunque, como se verá más adelante, con los nuevos requerimientos de los sistemas constitucionales, la libertad y autonomía de las asambleas, se han ido acotando y matizando, pero por supuesto, sin perder su esencia y naturaleza autónoma.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el Parlamento surge como poder en Inglaterra derivado de los múltiples esfuerzos que se vieron consagrados en la *Glorious Revolution*, por separar al Monarca de sus Lores y de sus Comunes. Estas acciones tuvieron sustento en la expedición del “Acta de Derechos” (*Bill of Rights*), que tenía un doble significado, uno en cuanto a la autonomía

---

<sup>49</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 34.

<sup>50</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 35.

procedimental, y el otro referido a la garantía contra las interferencias externas. Así, el artículo 9 del *Bill of Rights*, señalaba que: “*la libertad de palabra y de debates o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del parlamento*”.<sup>51</sup> Lo más relevante de esta declaración es que la independencia de acción de la Cámara se dejó de ubicar en la tradición y en la costumbre inveterada. Es por ello que las teorías clásicas pusieron todo su empeño en la consecución y mantenimiento de la independencia parlamentaria, al verla como un valor fundamental.

Tal es el caso de Francia, quien de forma ilimitada ejercía la autonomía de organización y funcionamiento, sin dar cabida a medio alguno de revisión de sus decisiones, fundando ello en el hecho de que el Parlamento era el representante directo del pueblo. Aunque si bien el Derecho Ingles es fuente de todos estos cambios, las circunstancias políticas, históricas y sociales que rodearon a Francia hicieron que luchara frontalmente contra el absolutismo, centrado en una sola persona, por lo que en sustitución de él se ubicó el Poder de la Asamblea, mientras que en Inglaterra esa lucha se hizo oponiéndole los privilegios y libertades tradicionales de los ingleses, es decir, no fue tan radical.<sup>52</sup>

El caso de Alemania de cierta forma también es distinto, ya que se consideraba al Parlamento como un órgano más del Estado, es decir, tampoco era una postura radical como la francesa. No obstante ello, se crea la teoría de los “*interna corporis acta*” que es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las cámaras en el ejercicio de sus funciones.<sup>53</sup> Que en su concepción tradicional atendieron por un lado, a la libertad en el tema de las discusiones y de la deliberación; y por otro, al de la competencia exclusiva de la facultad de elaborar los códigos de procedimiento y la de valorar discrecionalmente sobre el modo de aplicar la disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos. Y por lo tanto, no admitían por ningún motivo algún tipo de control jurisdiccional externo. El

---

<sup>51</sup> [http://www.educa2.madrid.org/cms\\_tools/files/2eafd0fb-47cd-427a-bf77-3742704b14ff/exelearnign\\_oficial/bill\\_of\\_rights.html](http://www.educa2.madrid.org/cms_tools/files/2eafd0fb-47cd-427a-bf77-3742704b14ff/exelearnign_oficial/bill_of_rights.html)

<sup>52</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p.47.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p.54.



antecedente de esta teoría son los *interna proceedings* del Derecho Parlamentario Inglés, que se referían a la facultad con que gozan cada una de las Cámaras del Parlamento Inglés para conocer de los actos que se desarrollan en su interior, y a los privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones (legislativas y de control político).<sup>54</sup>

En la actualidad, evidentemente las circunstancias han cambiado de forma considerable. Sobre ello comenta López Guerra, quien sostiene que en nuestros días existen dos líneas de pensamiento, una que supone un rechazo de lo que podría denominarse como la *ideología parlamentarista*; y la otra la negación de una *crisis de los parlamentos*.<sup>55</sup>

Sobre la primera, refiere que la situación moderna de los Parlamentos supone una desviación respecto de una situación ideal y original de un pasado, caracterizada por la autonomía parlamentaria en lo individual, sin estar matizada por la presencia de los *todo poderosos partidos políticos*, por la iniciativa y por la dirección parlamentaria del procedimiento legislativo, por el carácter ilimitado de los procedimientos de control y, en suma por lo que se ha designado la *centralidad política del parlamento*. Sin embargo, él mismo refiere que los datos históricos vienen a demostrar que esa *época dorada* del parlamentarismo probablemente nunca ha existido, debido a que de una forma u otra, los partidos siempre han sido un factor relevante en la vida parlamentaria, así como el protagonismo del Poder Ejecutivo en la conducción de la vida de las cámaras.

Y en cuanto a la segunda línea de pensamiento, nos dice que la noción de que estamos en la crisis del Parlamento ha sido un tema recurrente desde Carl Schmitt y, sobre ello refiere que en el fondo, esa crisis de que se habla, equivaldría a una más amplia, esto es, a la de la democracia parlamentaria. De acuerdo con ello, el Parlamento no sólo se habría separado de su modelo original sino que además habría perdido su significado político. Lo anterior, comenta, conllevaría a que el protagonismo político quede en manos del Poder Ejecutivo, de las directivas de los partidos políticos y de los medios de comunicación, provocado

---

<sup>54</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 43-50.

<sup>55</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, en "*Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*", México, Porrúa, 2006, pp. 521-540.

no sólo la pérdida de legitimidad, sino también a las deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo y numeroso incapaz de responder a las necesidades de una sociedad en movimiento y desarrollo constantes.

Sin embargo, él mismo refiere que no es ese el paradigma hoy dominante ni debería serlo, sino que se debe reconocer que los Parlamentos están necesitados de una continua redefinición y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentar los retos y desafíos derivados del cambio social y político.

Es así, que el parlamentarismo contemporáneo difiere sustancialmente del liberal decimonónico. Pues como lo refieren José Antonio y Ángel Luis, ambos de apellido Alonso de Antonio, existe una diferencia de raíz en cuanto a cómo se forma y a qué representa ese Parlamento, pues los rigurosos límites de quién podía votar y ser votado supusieron una distorsión de la teoría de la representación que se buscaba en aquellas asambleas, al ser éstas el reflejo de una mínima parte de la sociedad. La progresista ampliación del derecho de sufragio, la modificación de los sistemas electorales y la evolución de los partidos políticos, reivindicando los intereses de la sociedad, fueron transformando poco a poco la naturaleza de los parlamentos y con ello el sentido de representación.<sup>56</sup>

En ese contexto, nos podemos dar cuenta que la autonomía parlamentaria es un elemento fundamental en la conformación de los Parlamentos. Pues en sus inicios, constituyó el medio adecuado para lograr el objetivo consistente en hacer un verdadero contrapeso al absolutismo, y así constituirse como un órgano representativo de los intereses de la sociedad (al principio no tan generales, aunque con el paso del tiempo sí). Sin embargo, como se mencionó, durante todos esos años tanto las bases como los fines de los Parlamentos han cambiado, por lo que el concepto de autonomía naturalmente ha seguido la misma suerte. De esa forma es que ha tenido muchos alcances, en un principio se dio de manera intensa, aunque con las transformaciones que se han dado jurídica, social y políticamente hablando, se ha ido matizando, para ajustarse a las circunstancias

---

<sup>56</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, “*Introducción al Derecho Parlamentario*”, Madrid, Dykinson, 2002, p.16.

de la época. Por lo que en la actualidad, esa autonomía desmesurada con que se contaba, por ejemplo, en Francia, ahora está sumamente disminuida, aunque con eso no se quiere decir que el Parlamento sea más o menos fuerte, o inclusive legítimo, sino que los otros dos poderes, así como el Legislativo lo hizo en su momento, tienen que recobrar su posición para lograr un equilibrio adecuado, en el que si bien nunca estarán en completa igualdad de circunstancias, pues siempre existirá un poder que será un tanto preponderante dadas las circunstancias de la época, sí se puede encontrar cierta armonía para lograr los fines pretendidos en determinado momento.

Resulta conveniente para encuadrar lo anterior, citar a Miguel Covián Andrade,<sup>57</sup> quien sobre el tema apunta que:

La autonomía de un órgano o de una entidad suele confundirse con la soberanía, con la independencia y con la no pertenencia a una estructura orgánica (términos que muchos de los autores que escriben sobre el tema manejan indistintamente), además de que se le asignan niveles mayores o menores, como “autonomía plena”, “autonomía limitada”, entre otros, términos que se utilizan para tratar de explicar el concepto.

Así, refiere que el sentido esencial de la autonomía es *“la capacidad de un órgano o de un organismo para actuar y tomar determinaciones sin la interferencia, ni el condicionamiento de otro, independientemente de su jerarquía normativa o de su fuerza real”*. Asimismo sostiene que la autonomía es un modo de ser o de actuar de “algo”, cuya esencia no consiste ni en la independencia ni en la separación, sino en la integración y en pertenencia a una estructura o a un régimen de gobierno, pero sin que esto implique que un órgano pueda interferir en lo que hace otro.

Es así, que podemos decir que la medida de la autonomía es la competencia, es decir, el conjunto de facultades y atribuciones que un órgano o una entidad puede ejercer por disposición de las normas constitucionales y de las

---

<sup>57</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *“Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano”*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009, pp. 66-68.

leyes. Por tanto, lo que se ejerce es la competencia y no la autonomía, debido a que esta última es sólo un modo de ser.

Ahora bien, por lo que hace al tema de la soberanía y la posible vinculación de ésta con la autonomía, en el caso del Parlamento, es algo que ha quedado superado, pues las asambleas modernas no pueden seguir siendo consideradas como soberanas atendiendo al sentido clásico, sino que en la actualidad se habla de asambleas autónomas, debido a que ha quedado claro que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que si bien el Poder Legislativo lo representa, es la autonomía el medio por el que se ejercen esas facultades de representación.

Para orientar lo anterior sirve el criterio que emitió el Tribunal Constitucional Español "*autonomía no es soberanía*", en el que en esencia, se refiere que al ser la Constitución parte de la unidad democrática, en la que se establece que los poderes (unión o unidad) emanan del pueblo en el que reside la soberanía nacional, es que la autonomía siempre será vista como un poder limitado, del que goza en este caso el Parlamento, por lo que siendo éste parte de la unidad, jamás podrá oponerse al sentido la misma. Es así que la autonomía encuentra su verdadero sentido dentro de la unión y no en una de sus partes.<sup>58</sup>

Por otro lado, una vez que se desarrolló de manera general lo relativo a la autonomía parlamentaria, podemos comenzar a relacionarla con las características del Derecho Parlamentario, para así encuadrar y precisar el sentido de la autonomía parlamentaria.

Así, debemos empezar por referirnos a una de las principales formas de ejercer esa autonomía parlamentaria, que es la facultad que tienen las asambleas para regular por sí mismas su estructura y funcionamiento propios sin la intervención de algún otro órgano del Estado. Pues desde los primeros años de la vida parlamentaria, en donde se buscaba esa autonomía como medio para poder contrarrestar a los otros detentadores del poder, Bentham, reformista inglés, ordenó y sistematizó el conjunto de reglas no escritas derivadas de la costumbre, que regulaban el funcionamiento del Parlamento Inglés, dirigiendo sus esfuerzos

---

<sup>58</sup> S. 4/1981, de 2 de febrero. F.J.3"

hacia la elaboración de códigos escritos relativos a los procedimientos internos parlamentarios.<sup>59</sup>

Asimismo, se ha dicho que esta facultad de autorregulación interna encuentra su fundamento en la teoría del poder constituyente de Sieyes, que estimaba irracional la intervención de un órgano externo que expidiera el Reglamento de la Asamblea llamada a crear la Ley Fundamental, derivando, en consecuencia lógica con las teorías contractualista y de división de poderes, en el sistema de decisión parlamentaria basado en el principio de mayoría de sufragios.<sup>60</sup>

Lo anterior cobra mayor relevancia si atendemos a lo que sostiene Chena Rivas, quien refiere que a casi 180 años de la publicación de la obra de Bentham, el reglamento de gran número de asambleas guarda notable semejanza con el esquema y funciones propuestos en ella, quien se pronunció con detalle sobre temas como la publicidad de los trabajos del parlamento y su división en dos asambleas; el orden del día; atribuciones y funciones del Presidente del Congreso; el proceso legislativo de presentación de iniciativas, lecturas de los proyectos de ley y ulterior promulgación de decretos; quórum, sesiones, debates y votaciones.<sup>61</sup>

En ese orden de ideas, otra característica del Derecho Parlamentario que se encuentra estrechamente vinculada con lo anterior es el ser de producción interna, pues es claro que el principio de autonormatividad reglamentaria ha sido definido como la facultad de toda asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la propia asamblea.<sup>62</sup> Es por ello que esta característica es fundamental en la autonomía parlamentaria pues es el propio órgano colegiado el que se da su propia reglamentación orgánico-funcional, con la finalidad de garantizar la libre deliberación parlamentaria y así lograr adecuadamente su función representativa.

---

<sup>59</sup> BENTHAM, Jeremy, "*Tácticas Parlamentarias*", Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

<sup>60</sup> CHENA RIVAS, Rodolfo, "*El Ordenamiento Parlamentario y El Congreso Federal Mexicano*", México, Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estados de México, 1999, p. 25.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>62</sup> CANO BUESO, Juan, "*El Principio de Autonormatividad de las Cámaras y la Naturaleza Jurídica del Reglamentos Parlamentario*", *Revista de Estudios Políticos*, Número 40, Julio-Agosto 1984, p.85, [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...)

Así, como lo refiere López Garrido, el Derecho Parlamentario es quizá la única rama del ordenamiento jurídico en donde se produce una auténtica democracia directa en su forma de producción, es decir, son los mismos parlamentarios los que crean el derecho, y a su vez ellos son los destinatarios del mismo. Es decir, no existe la dualidad entre el Estado como creador del derecho y el gobernado como receptor de aquél, por el contrario existe una identidad entre sujeto y objeto de derecho. Aunado a que los órganos rectores de las cámaras no ocupan una posición de gobierno sobre las mismas, sino que son simplemente *órganos jurídicamente calificadorios del trámite*.<sup>63</sup> Por esa razón es que se insiste que esa facultad autonormativa, es el medio más idóneo y eficaz para ejercer la autonomía parlamentaria, que a su vez es quizá la pieza fundamental para que las asambleas puedan llevar a cabo exitosamente sus funciones básicas.

Estrechamente relacionada con la anterior se encuentra otra de las características principales del Derecho Parlamentario, que es la de ser un derecho producto del consenso, esto es, como ya se dijo al ser su forma de producción muy peculiar dado que el productor y el sujeto de relaciones es el mismo, aunado a que es un órgano eminentemente democrático, resulta lógico establecer que tiene que ser consensuado. Es decir, el propio Parlamento establece las reglas del juego de la labor legislativa y parlamentaria, para así poder desenvolverse autónomamente, esto es, sin la injerencia de los demás detentadores del poder, en decisiones fundamentales y esenciales, propias del Poder Legislativo.

Ahora bien, por qué se dice que el Derecho Parlamentario es políticamente comprometido. Con la consolidación del estado de derecho, la evolución nos ha llevado al estado democrático, por lo que dos fenómenos son pieza fundamental: la participación activa de los ciudadanos y la ampliación del derecho de sufragio, así el primero supone el reconocimiento de los grupos organizados que canalizan las aspiraciones y reivindicaciones sociales; y, el segundo, la superación del sistema de sufragio censatario que falseaba de hecho la voluntad electoral. Por lo que el tema de la determinación del sujeto titular de la soberanía o la forma de

---

<sup>63</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, en *"I Jornadas de Derecho Parlamentario"*, Madrid, AGISA, Serie IV: Monografías núm. 3, 1985, pp. 179-180.

participación de los ciudadanos en la vida política, nos llevan a contextualizar el Estado democrático, que puede definirse como el modelo de organización de la estructura política que descansa sobre el origen popular del poder y la participación de la sociedad en la vida política.<sup>64</sup> Es tal la relación que existe entre lo político y el Parlamento, que desde hace años se dice que no existen democracias sin un Poder Legislativo basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y de asociación, en elecciones libres y en el sufragio universal. Por lo que se dice que el binomio Parlamento-Democracia es indisoluble<sup>65</sup>.

Así, es que se puede decir que el Parlamento es el soporte del sistema político, ya que en las democracias modernas todas las directrices que se siguen lo tienen como fundamento, al ser la entidad de representación de la voluntad de los ciudadanos, titulares de la soberanía. Es por ello que la doctrina, políticamente hablando, no duda en hablar de la *centralidad del parlamento*, al situarlo como eje rector de los órganos de poder político. Con mayor razón si tomamos en cuenta que en él se conjugan soberanía con representación, para así tomar decisiones con pretendida validez general, y, a su vez vigilar el correcto funcionamiento de los otros poderes.

Ahora bien, los anteriores argumentos en la actualidad pueden verse matizados de alguna forma, debido a que como más adelante se profundizará, la posición que tiene los Tribunales Constitucionales dentro de la vida democrática de un Estado, ha hecho que los sistemas constitucionales se reestructuren. Esto es, se ha planteado que el Poder Legislativo ya no sea el único soporte del sistema, sino que cada uno reasumiendo funciones propias a su naturaleza, se constituyan de forma equitativa en el soporte del Estado.

En ese orden de ideas, se ha considerado que las constituciones democráticas contemporáneas se caracterizan, por la tutela de los derechos fundamentales como valores o principios supremos, puestos como criterios directivos de todos sistema jurídico-constitucional. Como tales, estos derechos son

---

<sup>64</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *op. cit.*, nota 56, p.10.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.9

también parámetros fundamentales de la legitimidad del desarrollo de los poderes públicos y, en particular, de la acción legislativa del Parlamento. En dichas constituciones, como lo comenta Antonio Baldassarre, los derechos fundamentales no son sólo límites respecto del poder público, sino que también son factores positivos de orientación, integración y dirección en relación con los poderes públicos, con especial incidencia en la función legislativa. Ahora bien, sigue diciendo el autor, que si ésta es la esencia de las constituciones democráticas actuales, la consecuencia en el plano de la configuración de justicia constitucional es que tal justicia adquiera un sentido esencialmente como *jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales*.<sup>66</sup>

Es así, que como lo menciona Elviro Aranda, el Parlamento para poder desarrollar su misión, debe ser al mismo tiempo órgano de la sociedad y órgano del Estado, incorporando a su estructura y adecuando sus procedimientos al ordenamiento constitucional. Tomando en cuenta que por un lado, es innegable como ya se dijo la politicidad del Parlamento; y por otro no se puede negar la juridicidad del mismo. Ello lo hace concluir que la eficacia y funcionalidad de los Parlamentos actuales se ha de conjugar sobre el difícil equilibrio de asegurar su politicidad sin perder las garantías de su juridicidad. Por lo que se tiene que establecer de manera precisa la naturaleza, alcance y ubicación de las normas de carácter parlamentario.<sup>67</sup>

En ese orden de ideas, conviene recordar lo que se mencionó en líneas pasadas en cuanto a que los Parlamentos ya no son soberanos en el sentido clásico. Por lo que para desarrollar esta idea conviene hacer referencia a lo planteado por Ricardo Sepulveda, quien sostiene que el concepto de soberanía en sentido amplio se ha modificado y debe ser acorde al Estado contemporáneo, pues si bien dicho concepto surgió como un ser de relación, es decir, *se era soberano en relación a otro*. En la actualidad no debe concebirse así, esto es, la soberanía no debe ser un modo accidental, ni un ser autónomo, ni debe ser visto como un elemento independiente del Estado. Por el contrario, es algo que está

---

<sup>66</sup> BALADASSARRE, Antonio, en *Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*, México, Porrúa, 2006, p. 382.

<sup>67</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p. 62.



dentro del Estado, y que se manifiesta, a veces, como una relación de supraordenación. Por ello, se tiene que conceptualizar a la soberanía como una característica del Estado, misma que emana de la magnitud de los fines de aquél, por lo que sus verdaderos límites van a ser esos fines. Sin embargo, el ejercicio de esa característica (soberanía), no es sinónimo de omnipotencia ilimitada, dado que para que un Estado sea soberano no tiene que ejercer la misma descomunadamente, pues inclusive, al ser inherente a él, desaparece en el momento en que el Estado mismo deje de ejercer sus funciones primarias, por lo que el límite de la soberanía va a ser la desaparición del Estado.<sup>68</sup> En conclusión no se es más o menos Estado, en función de ejercer más o menos la soberanía.

Con base en lo anterior, conviene hacer un pequeño paréntesis y adelantar, que los Parlamentos modernos ya no son soberanos en el sentido clásico. Así es que en la actualidad algunos sistemas de justicia constitucional (por ej. El español), permiten que un órgano especializado (en el modelo europeo) o una multiplicidad de órganos judiciales (en el modelo americano), cuestionen un precepto legal o el ordenamiento mismo, si éste no se ajusta a la Constitución, hasta el punto de poder anularlo del ordenamiento jurídico, o inclusive, no sólo preceptos legales, sino también decisiones no legislativas, en el caso de afectar derechos fundamentales. Por lo que, como lo refieren José Antonio y Ángel Luis, ambos de apellido Alonso de Antonio, las decisiones legislativas o no, de las cámaras actuales no tienen pues el valor cuasi sagrado de antaño.<sup>69</sup>

De lo anterior se puede deducir que en función de los actuales requerimientos de los sistemas constitucionales, y por tanto al reacomodo de la intervención de cada uno de los Poderes del Estado en la vida democrática. La tutela de los derechos humanos ha generado la necesidad de que todos los actos de autoridad tengan que estar apegados a los principios vertidos en la Constitución, y por supuesto, para hacer efectivo lo anterior se tiene que contar con un sistema de control de la constitucionalidad eficaz que permita dar certeza jurídica a los gobernados. Que aplicado al Parlamento, igualmente se puede inferir

---

<sup>68</sup> SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo, *op. cit.*, nota 38, p 28-32

<sup>69</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *op. cit.* nota 56, p. 26.

que lo que se busca es que el actuar autónomamente no es sinónimo de actuar impunemente y contrariando los principios constitucionales, sino que se puede actuar perfectamente de esa manera y por tanto salvaguardar la esencia del órgano, al mismo tiempo que se respetan esos principios. En consecuencia, queda de manifiesto otra de las características anunciadas, que es el ser revisable, pues la gran mayoría de las decisiones parlamentarias, podrán ser cuestionadas a la luz de la Constitución, por un órgano especializado.

Siguiendo con las características del Derecho Parlamentario, existen otras que también están estrechamente relacionadas con la autonomía parlamentaria y por tanto con la facultad autonormativa de las asambleas, pero que contrario a las anteriores, éstas atienden a cuestiones igualmente prácticas pero mucho más cotidianas y adjetivas. Esto es, la ordenación de la vida de un poder esencialmente político obliga a reproducir en su estructura normativa la propia flexibilidad inherente al dinamismo de las relaciones políticas desarrolladas en el seno de las cámaras, es decir, el reglamento parlamentario debe ser en su formulación normativa suficientemente flexible como para poder ser un instrumento de trabajo de las cámaras y no un impedimento meramente formal para la efectividad del debate político. No obstante aceptado este extremo, como lo afirma Maldonado Pereda, *ello no autoriza para que esta singularidad suponga una laxitud en su aplicación y en ningún caso erigirse como justificación para la creación de un ámbito de actuación de los poderes públicos ajeno e inmune al mandato constitucional.*<sup>70</sup>

La flexibilidad que caracteriza al Derecho Parlamentario está vinculada con otra que es la discontinuidad, debido a que por ejemplo, en el caso de México, cada legislatura tiene necesidades distintas, es decir, se enfrentan a situaciones políticas, sociales y económicas diferentes que hacen que tengan que adecuar su reglamentación interna al momento vivido, siendo la flexibilidad el medio idóneo para que en cada periodo no existan obstáculos que entorpezcan la labor y

---

<sup>70</sup> MALDONADO PEREDA, Juan, en “*Derecho Parlamentario Iberoamericano*”, México, Porrúa, 1987, p. 36.

permitan implementar las adecuaciones que consideren conducentes los parlamentarios de cada legislatura en específico, para afrontar los nuevos retos.

Las razones que explican lo anterior y que permiten que dichas características puedan existir, como ya se había mencionado, básicamente son la identidad que existe entre productor y ejecutor del derecho; y la circunstancias de que el Derecho Parlamentario goza de una enorme legitimidad entre aquellos sujetos a los que van destinados, ya que ellos mismos son lo que crean esas normas, sin mediaciones. *Derecho de democracia directa*.<sup>71</sup>

Por último, y para encuadrar la naturaleza y alcance que han tenido y tienen, tanto la autonomía parlamentaria como las características expuestas, en función, por supuesto, del Parlamento, resulta importante mencionar algunas de las teorías que se han formado para intentar explicar esos aspectos.

Así, en la época de lo que podemos llamar el *derecho parlamentario clásico*, tal como lo plantea Elviro Aranda, por un lado estuvo la teoría de la autolegitimación, que tenía su explicación en que el Parlamento era un órgano de la sociedad, que estaba exento de todo control constitucional externo, por lo que si a esto se le une, la separación de poderes, y la separación entre Estado y sociedad, es que se asemejó el Derecho Parlamentario a una concepción privatista-contractualista. En contraposición a la autolegitimación, surgió la teoría de la norma interna. Si en la teoría anterior se consideraba al Parlamento como órgano de la sociedad en contraposición al Estado, en ésta pasaba a formar parte de él. La finalidad, era delimitar el ámbito de actuación del Derecho Parlamentario, para que no tuviera efectos fuera de las asambleas, así como asegurar la imposibilidad de injerencias en la actividad del Parlamento. Otro de los temas que se abordaron en esta teoría, y que de hecho dividió las opiniones de la época, era si debía ejercerse un control jurídico respecto de actos internos de las cámaras o no, es decir si pudiera ser revisable. Sin embargo, esto no varió las características de la normas de Derecho Parlamentario, es decir, la variable consistió en la vida del Parlamento hacía los otros poderes públicos.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *op. cit.*, nota 63, p. 178.

<sup>72</sup> ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO, *op. cit.* nota 34, p. 71-82.

Posteriormente, se generaron nuevas teorías que el mismo Elviro Aranda refiere, atienden a las características de Derecho Parlamentario que se formaron en las constituciones de la segunda posguerra.<sup>73</sup>

Una de ellas es la *teoría normativa*, en la que se aducía que dada la integración de todo ordenamiento jurídico al Estado, junto con la aparición de los Tribunales Constitucionales, como órganos garantes de la adecuación al orden constitucional de todas las normas del sistema, los conceptos como el de independencia o ausencia de límites cederán para equipararse al de *autonomía orgánico-funcional*.<sup>74</sup> Por lo que el reglamento parlamentario deja de ser un acto exclusivamente imputable a la asamblea que contaba con plena disponibilidad sobre él, para convertirse en acto estatal que produce normas integradas en el ordenamiento jurídico, con la sumisión del Parlamento a la Constitución y al control jurisdiccional.

Otra teoría que desarrolla el mismo autor correspondiente a la segunda posguerra, es la *indirizzo político*, difundida principalmente en Italia, a diferencia de la anterior que había sido desarrollada en casi todo el continente Europeo, en la que Ferrara, su principal defensor, sustentaba que la independencia organizativa de las cámaras recaía en la naturaleza representativa del Parlamento y en la necesidad de garantizar su autonomía. El reglamento parlamentario, en materia de organización, vendría a asegurar la plena autodeterminación de las fuerzas políticas participantes en el debate parlamentario y aparecería como el centro de la esfera política que el parlamento desarrolla.

Siguiendo con el desarrollo que hace Elviro Aranda, refiere que para Michela Manetti, ambas teorías son insuficientes y caen en los mismos puntos de confrontación que ha generado el Derecho Parlamentario a lo largo de la historia. Refiere que la teoría *indirizzo político*, no logra explicar el por qué de la sustracción de los reglamentos parlamentarios al juez constitucional, cuestión que considera imprescindible para el funcionamiento de la forma de gobierno. Y, por su parte la teoría normativa, pierde de vista la función política que se desarrolla al

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 84-92.

<sup>74</sup> R. PUNSET BLANCO, "Los Reglamentos de las Cortes Generales", en revista de Derecho Político. Núm. 82, 1982. p. 333. Citado por ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit*, nota 34, p.89.

interior de los Parlamentos debido a que sólo se preocupa porque las normas reglamentarias se sometan al ordenamiento jurídico. Por lo que propone que la superación de este enfrentamiento, se dé mediante una tercera teoría que sea capaz de ponerlas en común, logrando reconocer la *soberanía* del Parlamento y la *soberanía* del Tribunal Constitucional.<sup>75</sup>

Así, para Manetti, el problema consiste en hacer compatible al reglamento como fuente, con la forma de gobierno. Para ello señala que la autonomía en realidad se debe referir a las materias relativas a la relación entre los grupos parlamentarios, es decir, toda aquella materia relativa a la disciplina en relación entre los grupos, en tanto son auténticos sujetos de relación política de las cámaras. Lo que supone que para todas aquellas situaciones y sujetos que no tengan carácter político, la ley se ha de considerar fuente adecuada.<sup>76</sup>

Sin embargo, Elviro Aranda, considera que esta teoría tiene un punto débil, consistente en el estado de indefensión en el que quedan las minorías. Pues entender que todas las normas reglamentarias que afecten a las relaciones políticas propias del Parlamento deben quedar fuera de la soberanía de la Corte Constitucional, y al mismo tiempo señalar que la protección de la minorías políticas es un elemento esencial para el debate parlamentario, se presentan como posiciones encontradas. Pues para proteger sus derechos se tienen que crear medios para defenderlos, y no cerrarlos o restringirlos. De no ser así, refiere el autor, se corre el riesgo de que los reglamentos parlamentarios queden en manos de las mayorías, y puedan ser usados como instrumento para lograr sus fines políticos.<sup>77</sup>

Por lo que podemos concluir que sin lugar a dudas la autonomía parlamentaria es un factor que desde el inicio de los Parlamentos ha sido fundamental para el desarrollo de cada una de las funciones esenciales de los mismos, por lo que en la actualidad atendiendo a los requerimientos constitucionales y sociales, esa autonomía debe ser vista como la potestad con

---

<sup>75</sup> M. MANETTI, “*La Legitimazione del Diritto parlamentare*”, Giuffrè Editore, Milán, 1990, pp. 127 y ss, citado por ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.* nota 34, pp. 97-92.

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.* nota 32, pp. 97-92.

que cuentas las asambleas para regularse en materia orgánico-funcional, sin la injerencia de cualquiera de los demás detentadores del poder, ni de fuerzas extraconstitucionales o poderes fácticos, ello con la finalidad de que puedan representar eficazmente los intereses de la población. Sin embargo, consideramos que hablando estrictamente y atendiendo al desarrollo doctrinal-histórico que se expuso, la forma de ejercerla y los fines de la misma han sido esencialmente los mismos siempre, lo único que ha variado es la relación que ha guardado el Parlamento con los otros dos poderes, en función de ella. Esto es, aun cuando digamos que la esencia y los fines de la autonomía son siempre los mismos, la manera de ejercerlos y las consecuencias que genera su aplicación son un tema aparte, y es sobre él que se han generado diversas teorías y corrientes.

De ese modo, hablando de manera general, algunas corrientes opinan que esa facultad de autonomía orgánico-funcional, debe ser ejercida plenamente, sin límites y por lo tanto sin ningún tipo de control externo; y por otro lado se ha propuesto que debe ser revisada por un órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad. En ese contexto es que en la actualidad, sin entrar en mayores detalles, pues más adelante se profundizará sobre el tema, atendiendo a los requerimientos constitucionales, se considera que la gran mayoría de los actos parlamentarios pueden ser revisados a la luz de los principios constitucionales, pues al ser vista la Constitución como un conjunto de principios fundamentales conforme a los cuales tiene que desarrollarse cualquier actividad del Estado, es que se considera que la actividad parlamentaria también puede ser sujeta a este control.

Lo anterior de ninguna manera implica que se le esté restando autonomía al Poder Legislativo, pues como se mencionó, la esencia y los fines de ella son siempre los mismos, sólo que la forma de ejercerla tendrá que ser bajo esos principios constitucionales fundamentales, es decir, la parte sustantiva siempre será la misma. En ese sentido, conviene hacer una reflexión, resultaría ilógico e incongruente pensar en que alguien sugiriera que al hacerlo de esta forma se estaría restando autonomía al Parlamento, pues si tomamos en cuenta que el Estado y la Constitución son anteriores al Congreso visto como órgano constituido

y por tanto los principios inscritos en esa norma fundamental, se piense que el obligar a los legisladores a actuar conforme a los mismos implica restarles la autonomía que en esos mismos principios está reconocida. Con ello se quiere decir que el actuar autónomamente, no implica actuar impunemente, y por tanto inconstitucionalmente.

Para enmarcar lo expuesto en este apartado, es oportuno señalar alguno de los pronunciamientos que han emitido los Tribunales Españoles al respecto: *La autonomía no es soberanía; no es independencia; el estado de derecho no se detiene ante las puertas del Parlamento; la autonomía no constituye un valladar alguno frente al ordenamiento jurídico; o, que la jurisdicción encuentra su fuente de legitimidad dentro del marco general de la lucha contra las inmunidades del poder fundamentada en ese genio expansivo del estado de derecho.*<sup>78</sup>

En conclusión, consideramos que en la actualidad, en el caso de nuestro país, la autonomía con que cuenta el Poder Legislativo, debe ser su fundamento básico por medio del cual represente legítimamente a la población, y con ello evitar que cualquier otro agente intervenga ilegal o inconstitucionalmente en sus decisiones, en el entendido de que bajo determinadas circunstancias esas determinaciones podrán ser sujetas a control de la constitucionalidad.

## **1.5. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

El tema de las fuentes en el derecho ha sido abordado desde el punto de vista de la teoría del derecho, así como con el enfoque que cada una de las ramas del mismo le ha dado, todas ellas, de forma exhaustiva se han encargado de hacer múltiples definiciones y clasificaciones. En el presente caso, se hará partiendo de la teoría de la tridimensionalidad del derecho, tal como lo desarrolla León Martínez Elipe a la luz de Reale, pues se considera que de esta forma se abarcan los aspectos más importantes de una manera más esquemática, que haciéndolo de la forma tradicional, es decir, sin agrupar las distintas fuentes

---

<sup>78</sup> FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto, en *“Parlamento y Poder Judicial, XIII jornadas de la asociación española de letrados en parlamento”*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 272.

conforme a su naturaleza. Esto es, se hará dividiéndolas en fuentes de dimensión normativa, sociológica y axiológica, sin embargo, sólo tomaremos algunas de las fuentes que él refiere, dado que el objetivo pretendido en este trabajo no consiste en agotar este tema, y por el contrario las que mencionaremos nos servirán para sustentar mejor algunas de las ideas que se expondrán en los siguientes capítulos.

### **1.5.1. FUENTES DE DIMENSIÓN NORMATIVA.**

#### **1.5.1.1. CONSTITUCIÓN.**

Sin duda es y debe ser la Constitución la fuente principal del Derecho Parlamentario, al ser en el caso de nuestro país, el documento escrito en el que se funda el Estado Mexicano, y en el que se encuentran sus decisiones políticas fundamentales. Por lo que en el caso del Poder Legislativo es la Carta Magna la que sienta las bases y los principios que le dan vida, y en ella se encuentran reguladas las facultades, organización y funcionamiento del mismo, que aunque si bien se hace de manera básica, estos lineamientos no sólo constituyen un fundamento, sino también un límite. Y es dentro de ese campo de acción que delimita la Constitución, donde se van a desarrollar las características del Derecho Parlamentario, tales como la flexibilidad, discontinuidad, politicidad, etc. Aunado a que, contrario a las normas secundarias de Derecho Parlamentario, la Constitución, no puede ni debe reformarse mediante un procedimiento sencillo (flexible). Es por ello que la norma fundamental, sin lugar a dudas es y debe ser la fuente principal en esta rama del derecho, como eje sólido del Poder Legislativo.

En ese sentido, Martínez Elipe, habla de la *constitucionalización del derecho parlamentario*, pues refiere que no se ha limitado a las relaciones interinstitucionales sino que, en muchos sentidos, ha sido la propia Constitución la que se ha preocupado de los aspectos más estrictamente parlamentarios, como la composición, funcionamiento y organización. Inclusive menciona que en el caso de España, se ha caído en un exceso de reglamentación en la propia Constitución



de cuestiones que pudieran ser más propias de leyes ordinarias, pero considera que la razón corresponde a que el constituyente tuvo cierta desconfianza sobre las futuras fuerzas políticas parlamentarias, tratando en consecuencia, de salir al paso de constante modificación.<sup>79</sup>

Con lo anterior se corrobora lo dicho en cuanto a que debe ser la Constitución la norma fundante del Poder Legislativo en todos sus aspectos, con la finalidad de que existan no sólo bases, sino límites y principios sobre los cuales se desarrollen todos los temas inherentes al Poder Legislativo. Ya será cuestión del caso en particular que se decida regular sólo cuestiones básicas o de inclusive sobrerregular las mismas en la Constitución.

#### **1.5.1.2. REGLAMENTO PARLAMENTARIO.**

Es la fuente más característica para la gran mayoría de los autores especializados, debido a que por un lado, su naturaleza es muy particular y difícil de definir, y por otro, la situación de que es en ellos en donde se encuentran las principales normas que rigen el funcionamiento y en algunos casos la organización del órgano legislativo. Por lo que conviene comenzar por mencionar algunas definiciones que han proporcionado algunos autores.

Fernando Santaolalla refiere que *“son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos”*.<sup>80</sup>

Asimismo, Ángel Garrorena Morales comenta que es: *“aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento”*.<sup>81</sup>

Por otra parte, Rainer Arnold señala que: *“el parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del*

---

<sup>79</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 288.

<sup>80</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op.cit.*, nota 36, p. 43.

<sup>81</sup> Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales, Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736, citado por CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, cita 13, p. 19.

*Ejecutivo puede interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el parlamento*". De igual forma, aduce que: *"El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos"*.<sup>82</sup>

Así, el reglamento parlamentario ha sido concebido como un sistema regulador de la organización, poderes y facultades de las asambleas políticas deliberantes y representativas. También como una norma del ordenamiento jurídico general del Estado, cuya elaboración está reservada a la cámara legislativa a la que afecte, a la que se le reconoce una especial subjetividad en el contexto estatal como depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y de la necesidad de defenderse del ejecutivo.

Ahora bien, resulta importante dimensionar la importancia y trascendencia que tiene el reglamento parlamentario, y para ello nos sirve lo expuesto por Berlín Valenzuela: *"El reglamento parlamentario es sin lugar a dudas, el instrumento más idóneo para encauzar normativamente, entre otros asuntos, los relacionados con la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos por la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de los debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar de ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar las mociones de censura y los motivos de confianza al gobierno, la fiscalización de éste a través de los medios de información del parlamento"*.<sup>83</sup>

Con las anteriores transcripciones, se corrobora lo dicho en cuanto a que el reglamento parlamentario, por un lado es el resultado de la expresión de la autonormatividad de las asambleas, y por otro, la importancia que tienen debido a que constituye desarrollo inmediato de la Constitución y contiene decisiones fundamentales para la vida del Estado. Así, los proyectos legislativos siguen para

---

<sup>82</sup> REINER, Arnold, *"Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán"*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p. 39, citado por CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, cita 13, p. 19-20.

<sup>83</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 83.

su aprobación el cauce establecido en estos reglamentos. El debate y la votación de mociones de censura se realizan conforme a sus disposiciones, la fiscalización permanente al ejecutivo a través de la comparecencia de personal propio de ese poder. En conclusión, como lo comenta Santaolalla, toda una serie de actos jurídico-políticos están condicionados por estos cuerpos reglamentarios.<sup>84</sup> Con la salvedad de que siempre tendrán que atender a lo previsto por la Constitución, por lo que no podrán ir más allá de los principios y directrices básicas que en ella se estipulen.

En el caso de México, el tema de los reglamentos parlamentarios no es algo nuevo, tal como se expuso en el capítulo pasado. Sin embargo, debe precisarse que el principal y más reciente antecedente es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, vigente a la fecha, en el que se regularon aspectos orgánicos y funcionales, pues en últimas fechas se ha visto acotado, debido a que por un lado con la reforma constitucional de 1977 que facultó al Congreso para expedir su propia Ley Orgánica para regular su estructura y funcionamiento, la parte orgánica quedó a cargo de dicha Ley; y por otro, a que derivado de algunas reformas legales, ambas cámaras recientemente emitieron sus propios reglamentos autónomos, en los que se regulan las cuestiones funcionales de cada cámara respectivamente, por lo que éstos aspectos también quedaron relegados del Reglamento de 1934; aún con todo lo antes referido algunas cuestiones siguen reguladas en dicho reglamento. Como se puede observar, la regulación parlamentaria en nuestro país, tiene serias complicaciones, pues parece no existir un orden, ni una tendencia clara, sin embargo, por el momento sólo se menciona, pues en posteriores temas se analizara a profundidad, esta problemática.

### **1.5.1.3. LEY ORGÁNICA.**

Conforme a lo expuesto, los Parlamentos gozan de una facultad de autonormación en materia orgánico-funcional que sin duda es la característica

---

<sup>84</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 36.

más distintiva de este tipo de órganos del Estado, por lo que resulta importante precisar que la doctrina, generalizando, ha llamado indistintamente reglamentos parlamentarios, a las normas emitidas en el ejercicio de esta facultad, pero en el caso de nuestro país, como se expuso en el apartado anterior, el Congreso y las Cámaras han ejercido esa facultad, formando diversos ordenamientos con distintos nombres, esto es, la parte orgánica está contenida en una ley para todo el congreso, y la parte funcional se encuentra dividida en los reglamentos que cada cámara ha emitido de manera autónoma. Situación la anterior, que si bien puede considerarse a primera vista como una cuestión meramente formal y de nomenclatura, como se analizará más adelante, en nuestro país puede llegar a tener implicaciones de fondo realmente considerables.

Pero independientemente de lo precisado, debe decirse que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también constituye una fuente directa y de suma importancia, al emanar directamente de la Constitución y encargarse de regular orgánicamente al Congreso, dejando la parte funcional en su momento al Reglamento del Congreso, y en la actualidad a éste y a los que emitieron cada cámara de forma autónoma. Lo anterior, no obstante que la reforma constitucional facultó al Congreso para emitir "*la Ley que regulará su estructura y **funcionamiento** internos*", es decir, según el texto constitucional en esa ley orgánica debería estar previsto también lo relativo al funcionamiento, sin embargo como se ha venido diciendo, en nuestra Ley Orgánica sólo se regulan aspectos de esa índole (orgánicos).

No obsta a lo anterior, pues más adelante se detallará, destacar lo referido por Jorge Gentile, quien considera que no debe existir una relación jerárquica, sino horizontal, en el caso de los reglamentos parlamentarios y la ley orgánica, atendiendo a las materias que cada uno aborde, tomando en cuenta que ambas disposiciones normativas son de la misma naturaleza, es decir normas dadas por las cámaras a sí mismas en ejercicio de su facultad de autonormación.<sup>85</sup> Con lo que se quiere destacar que la naturaleza tanto de la Ley Orgánica, como de los

---

<sup>85</sup> GENTILE, Jorge Horacio, "*Derecho Parlamentario Argentino*", Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 20.

reglamentos de las cámaras, aparentemente es la misma, aunque en el caso de nuestro país, la cuestión jerárquica entre dichas normas pudiera no ser como lo plantea dicho autor.

#### **1.5.1.4. LEGISLACIÓN ORDINARIA.**

Sin duda la legislación ordinaria constituye una fuente de Derecho Parlamentario, pues si bien es cierto que el Parlamento ya cuenta con su propia normativa emitida de forma autónoma e interna, y que ésta sólo se circunscribe a las relaciones estrictamente esenciales que se desarrollan dentro de las cámaras, también lo es que existen materias que ya fueron abordadas por leyes emitidas siguiendo el procedimiento legislativo ordinario dirigidas a entes distintos a las cámaras y al congreso en su conjunto, pero que sin duda van a incidir hacia el interior del órgano legislativo dada la naturaleza de las mismas. Es el caso, por ejemplo, en materia administrativa, en específico, en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; así como en materia electoral, la serie de disposiciones en cuanto a la elección de los legisladores y su forma de distribución en función de la forma de votación.

A mayor abundamiento, cabe mencionar lo que refieren algunos autores, en cuanto a que las leyes ordinarias no podrían ser un medio idóneo para regular las funciones propias del órgano legislativo, así como su organización, debido a que éstas obedecen a un procedimiento de creación y de modificación, que no sería compatible con la dinamicidad, flexibilidad y discontinuidad que caracterizan a los Parlamentos. Razón por la cual, sólo son fuente indirecta, pues atienden a cuestiones que por un lado no son materia directa del órgano legislativo y por otro no inciden de manera inmediata en el desempeño y funciones propias del mismo.

#### **1.5.1.5. ACUERDOS PARLAMENTARIOS.**

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones dictadas por los Plenos de cada cámara, que pueden ser de carácter declarativo y/o normativo, los primeros

constituyen una declaración política no vinculante de la cámara en su conjunto, dirigida a algún órgano del estado mexicano o incluso extranjero. Al respecto Juan Carlos Cervantes, refiere que estos no constituyen una fuente de Derecho Parlamentario, y que por el contrario, los segundos sí, y que se pueden dividir en funcionales y organizativos, atendiendo precisamente a que su contenido se refiere a cuestiones orgánicas o funcionales propias de cada cámara. En cuanto a su definición comenta que: *“los acuerdos parlamentarios normativos, son disposiciones unicamerales que desarrollan o interpretan las normas del reglamento y de la ley orgánica, en virtud de que éstas son de mayor jerarquía, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto”*.<sup>86</sup>

En el mismo sentido, Oñate Laborde, señala que ni la ley, ni el reglamento pueden contener en su totalidad las normas que rigen la vida de un cuerpo legislativo deliberante, pues su pluralismo, al estar integrado por grupos parlamentarios obliga a la adopción de un conjunto de resoluciones y acuerdos relativos a su régimen interior que escapa a una fácil codificación.<sup>87</sup>

En México, comenzaron a ser muy útiles dada la falta de mecanismos para resolver problemas orgánicos y funcionales a que se enfrentaban las cámaras. Debido a que el grupo político hegemónico que se había mantenido a lo largo de muchos años en las cámaras perdió la mayoría absoluta, por lo que atendiendo a que las decisiones ya no eran tomadas por un solo grupo parlamentario, sino que ahora se daba una verdadera deliberación y discusión de los asuntos, se comenzaron a presentar dificultades en el desarrollo de los debates, en la elaboración de la orden del día, y en las votaciones. Por lo que para solventar esta situación, se emitieron acuerdos parlamentarios que dinamizaran el funcionamiento, modificando algunas reglas. Esta medida se planteó como transitoria, sin embargo, ni con la emisión en 1999 de la nueva ley orgánica se solventó este problema, por lo que la emisión de estos acuerdos se estableció como una práctica reiterada que siguió hasta la llegada de los reglamentos que

---

<sup>86</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 30-32.

<sup>87</sup> OÑATE LABORDE, Santiago, en *“Derecho Parlamentario Iberoamericano”*, *op.cit.*, nota 37, p.60.

cada cámara emitió de manera autónoma, pues con ellos quedaron sin efectos una gran cantidad de ellos, cuyo contenido ya está abordado en éstos.

### **1.5.2. Fuentes de Dimensión Sociológica.**

El Parlamento no puede vivir alejado de lo que acontece en su alrededor o estar ajeno a la interrelación entre los partidos políticos, ni a las relaciones entre los diversos órganos del Estado, o a la situación que mantienen los diversos grupos que actúan dentro de la sociedad civil. Tiene que ser perceptivo de los usos, prácticas, precedentes, costumbres y convenciones 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.

En este punto conviene citar lo referido por León Elipe, quien sostiene que el ordenamiento parlamentario es un *ordenamiento jurídico espontáneo*. Pues comenta que *su origen no es el resultado de un apriorismo racionalista, sino el precipitado progresivo y permanente de la evolución histórica. Las instituciones, figuras y procesos parlamentarios han seguido el calor de concretas necesidades histórico-políticas*. Tal es la importancia de este tipo de fuentes que el mismo autor haciendo referencia a Manzella, refiere que inclusive la autonomía parlamentaria no se agota en los reglamentos camerales, sino que también comprende a las prácticas, costumbres y convenciones.<sup>88</sup>

En cuanto al uso, constituye la práctica, estilo o modo de obrar colectivo o generalizado que se ha introducido imperceptiblemente, visto como sinónimo de modo de proceder, que a su vez constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase embrionaria.<sup>89</sup> Algunas de las características del uso, es que la ley debe acogerlo, debe ser variado y no debe ir en contra de los principios éticos. Sin embargo, debe precisarse que no todos los usos parlamentarios pueden ser fuente de derecho, debido a que existen dentro de los Parlamentos una

---

<sup>88</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 320-321.

<sup>89</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p.87.

multiplicidad de actos, que muchas veces atienden a cuestiones de moral política, de rutina o a simples convencionalismos en cuanto a la cortesía parlamentaria. Esto es, para que un uso pueda ser considerado fuente de derecho, tiene que atender a cuestiones de naturaleza jurídica-política relevantes y trascendentes, para que después de seguir un proceso, se conviertan en costumbre o precedente.

Y por lo que hace a las prácticas, León Martínez-Elipe establece que constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las cámaras.<sup>90</sup> Mientras que el precedente, mira más hacia las esferas decisorias que a la normatividad, es decir, a la respuesta que se ha de dar al caso concreto y no a la contemplación del caso general.<sup>91</sup> Por lo que de la doctrina sintéticamente expuesta, se sigue que los usos y prácticas tienen la capacidad de crear normas jurídicas, y que éstas una vez generadas pasan a integrarse en el complejo del Derecho Parlamentario con la eficacia y límites que acabamos de ver.

De lo que se puede observar que los usos, prácticas y precedentes, están ligados entre sí, e inclusive podríamos decir que uno puede ser consecuencia del otro; y que a su vez sirven de base a la costumbre, concebida 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.

Sin embargo, conviene en este punto diferenciar a la costumbre del precedente, pues bajo determinadas circunstancias, ambos pueden ser consecuencia de la reiteración de los usos y prácticas.

Así, Berlín Valenzuela, haciendo referencia a Vincenzo Longi, afirma que la costumbre parlamentaria tiene un valor extraordinario, *porque constituye la premisa de las normas reglamentarias o en forma de interpretación de las normas*

---

<sup>90</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 35

<sup>91</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p.88.



*constitucionales referentes a los trabajos de las cámaras, o de las mismas normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa.*<sup>92</sup>

En ese orden de ideas, Oñate Laborde refiere que la costumbre pesa en la vida de los Parlamentos como práctica política, más que jurídica y está encaminada a atender situaciones cambiantes que no admiten normas escritas que resuelvan de una vez y para muchas situaciones referidas al manejo adecuado de un Parlamento.<sup>93</sup>

Aunado a ello, debe decirse que una diferencia sustancial entre la costumbre y las otras fuentes de este tipo, no sólo el precedente, es que tiene una *conciencia jurídica*, es decir la voluntad de que la repetición de usos y/o prácticas tenga valor jurídico entre quienes se va a aplicar. Pues una regla social no deviene en norma jurídica por el simple paso del tiempo, sino que también tiene que darse una repetición sistemática, pero sobre todo que tenga una relevancia jurídica, atendiendo a una *necesidad racional* sentida por las fuerzas políticas parlamentarias.<sup>94</sup>

Ahora, en cuanto a los precedentes, son prácticas relativas a cuestiones específicas de procedimientos jurídico-políticos, es decir, del procedimiento legislativo, dicho concepto proviene del derecho anglosajón, en el que los precedentes son vinculantes en las decisiones de naturaleza judicial.<sup>95</sup> Así, el precedente mira más a las esferas decisorias, es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general. El precedente supone la previa resolución por los órganos rectores de las cámaras, de un determinado caso, utilizando funciones de interpretación de normas o de libre apreciación y la posterior aparición de un problema similar.<sup>96</sup> Coincidente con

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p.90.

<sup>93</sup> OÑATE LABORDE, Santiago, en “*Derecho Parlamentario Iberoamericano*”, *op. cit.*, nota 37, p. 57.

<sup>94</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 319.

<sup>95</sup> ZÚÑIGA URBINA, Francisco, “*Fuentes del Derecho Parlamentarios*”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XVIII, 1997, <http://www.rderecho.equipu.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/371>, p. 279

<sup>96</sup> MARTÍNEZ ELIPE, León, “*Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario*. En colectivo I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, Vol. II, pp. 479-480, citado por ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *idem*.

lo anterior, resulta el comentario de Longi, quien comenta que el precedente arranca de divisiones particulares para casos determinados, para convertirse en la base para resolver casos análogos.<sup>97</sup>

Sobre esto último, Martínez Sospedra, considera que el precedente ni es una norma, ni por sí mismo la configura. Esa es la razón por la que con alguna frecuencia el Tribunal Constitucional Español descarta que pueda existir una estricta sujeción al precedente al modo del *common law*. Ahora bien, precisa que esa observación sólo será correcta cuándo y en la medida en que se haga hincapié en la palabra estricta. Esto es, que en sí mismo considerado el precedente, no cree ni configure una norma, no significa que carezca de efecto vinculante para el órgano que lo ha producido. Lo que significa, es que la vinculación que el precedente pueda producir, depende de su integración con una norma de derecho parlamentario escrito. Así, éste puede precisar o, a lo sumo, complementar el mandato de la norma de Derecho Parlamentario escrito, pero es ésta, y no el precedente, la que tiene eficacia jurídica propia, de la que el precedente por sí mismo carece, pero que puede adquirir cuando y en la medida en que es recibido por la norma, e integrado en la misma.<sup>98</sup>

Finalmente, por lo que respecta a las convenciones parlamentarias, Berlín Valenzuela, citando a Vittorio di Ciolo, comenta que se deben entender *como el conjunto de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables*.<sup>99</sup> Sobre éstas, en el caso de nuestro país pueden asimilarse a los llamados puntos de acuerdo, que son precisamente convenciones, (entendidas éstas como el acuerdo de voluntades entre dos o más partes) concertadas libremente, respecto de temas que si bien no son materia directa del parlamento, el mismo tiene que fijar una postura bien definida de aquellos, dada su responsabilidad como representante del pueblo.

---

<sup>97</sup> LONGI, Vizenzo, “*Elementi Di Diritto e Procedura Parlamentare*” Dott A. Guiré Editore, Milano, 4° ed. 1991, p. 27, citado por ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *idem*.

<sup>98</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “*La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional*”, Corts. Anuario de derecho parlamentario. Número extraordinario, No. 23, 2010, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-AH-92.pdf>, p.285-288.

<sup>99</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p.90.

En conclusión, de lo expuesto se desprende que debido a que los Parlamentos por su naturaleza política son dinámicos y flexibles, así como por el hecho de que sus resoluciones tienen que ser forzosamente producto del consenso, previa deliberación, es que este tipo de fuentes juegan un papel realmente esencial en el desenvolvimiento cotidiano de las cámaras, pues por el tipo de actividades que se desarrollan en el seno parlamentario resultaría prácticamente imposible que en un ordenamiento escrito estuviera reglamentada cualquier situación que pudiera presentarse producto de la actividad ahí desempeñada. Con la precisión de que éstas fuentes siempre tienen que encontrar sus límites en la reglamentación interna del órgano legislativo, pues como se mencionó en líneas anteriores, su función será complementar cuestiones no reguladas por los reglamentos internos, así como llenar lagunas en los mismos y/o fijar criterios a casos concretos.

### **1.5.3. FUENTE DE DIMENSIÓN AXIOLÓGICA.**

#### **1.5.3.1. DERECHO PARLAMENTARIO COMPARADO.**

Sin duda el Derecho Parlamentario Comparado también es una fuente muy importante, debido a que en el caso de nuestro país, el Parlamento es un órgano que por situaciones muy peculiares estuvo limitado durante gran parte de siglo pasado, y es apenas en las últimas décadas que al presentarse la alternancia en el gobierno y existiendo pluralidad en el Congreso, se han podido dar las condiciones adecuadas para que el Derecho Parlamentario se puede aplicar de manera plena en el marco jurídico mexicano. Razón por la cual, al no existir en nuestro país un acervo histórico, académico, jurisprudencial, y práctico en esta materia, es que se tiene que recurrir a material aportado por países que sí tienen una tradición parlamentaria mucho más amplia y experimentada que la nuestra, aunque que si bien no se pueden tomar todos sus elementos, ni muchos menos copiarlos e imitarlos, sí se pueden importar criterios universales que se han ido

formando a lo largo de la historia en esos países y que sin duda sirven y son aplicables en nuestro sistema jurídico.

## **2. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.**

Como se mencionó en temas pasados, el origen de los reglamentos parlamentarios es coincidente con el de los Parlamentos, debido a que constituyeron el medio idóneo para plasmar las herramientas necesarias para ejercer la autonomía parlamentaria.

Así, es que la facultad de que las Cámaras se den sus propios reglamentos, es una conquista histórica de los Parlamentos ante el poder monárquico, pues frente a las prerrogativas de la corona, el Parlamento defendió y consolidó sus privilegios; unos, de carácter individual, referidos a los legisladores; y, otros, de índole colectiva, relativos a la propia institución política. Dentro de estos últimos se tiene que encuadrar la potestad autonormativa de las cámaras, que no sólo pueden, sino que deben ejercer sin injerencia de ningún otro poder, con la finalidad de ejercer sus funciones libremente, y poder actuar como verdadero órgano de poder integrante del Estado.

De ese modo, es que los reglamentos parlamentarios constituyen la normación escrita que representa directa y autónomamente la juridicidad parlamentaria, y son considerados como auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a organización y funcionamiento de las cámaras.

Ahora bien, como ya se mencionó, el estudio de los reglamentos parlamentarios, resulta una tarea bastante complicada, pues son normas cuya naturaleza difiere de cualquier otro tipo, debido a que tiene características muy peculiares, así como el hecho de que su aplicación en cada país ha sido de distinta forma, atendiendo a la forma y tipo de gobierno que en cada uno se ejerzan, así como el momento histórico determinado. Aunado a ello, los temas que involucran implican temas de mucho fondo, para muestra, se pueden plantear algunas preguntas que demuestran la complejidad que envuelve a estos ordenamientos: ¿quién ordena a los que harán el orden jurídico? y ¿quién dicta las

reglas a quienes harán las reglas para los demás?, como se puede observar, las respuestas posibles, sin duda atañen a los reglamentos materia de estudio.

Conviene empezar haciendo referencia al contexto histórico, pues a partir del constitucionalismo posterior a la primera guerra mundial, se han venido dando cambios considerables en la concepción de los reglamentos parlamentarios. En esa época la argumentación se basaba en que constituían un estatuto de las cámaras que eran vistas como una institución análoga a la corporación, de donde cabe deducir la facultad que tenían de dotarse de su propio orden jurídico interno. Asimismo, se decía que la incidencia de las normas reglamentarias se reducía al interior de las propias asambleas, lo que suponía negar la trascendencia parlamentaria que las prescripciones contenidas en los reglamentos pudieran tener hacia el exterior.

Posteriormente, durante la etapa de la segunda postguerra, la doctrina dominante ha venido teniendo una postura distinta, pero con posiciones controvertidas, por lo que cada país ha ido ajustando su doctrina y legislación conforme se van desarrollando en lo particular.

Así, por ejemplo, en Francia, se estima que el reglamento, formalmente es una resolución, es decir, una moción votada por una sola de las cámaras y no promulgada. Además, de que los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de cobrar vigencia deben ser sometidos a un control constitucional (a priori).<sup>100</sup>

En Italia, se dice que los reglamentos internos de organización, deben considerarse actos normativos del Estado, en cuanto provistos de una eficacia estrictamente limitada al ámbito de la respectiva cámara. Sin embargo, en últimas fechas la doctrina italiana coincide que sus reglamentos, por una parte, son ejecutivos de normas constitucionales (a las que desarrollan, interpretan y especifican, pero sin poderlas contradecir); y, por otra, son legislativos de sus propias normas de organización, como expresión directa del poder de autonomía de las cámaras.<sup>101</sup> Finalmente, cabe destacar una consideración importante que

---

<sup>100</sup> CANO BUESO, Juan, *op. cit.*, nota 62, p. 94.

<sup>101</sup> *Idem.*

hace Morati, quien refiere que *los reglamentos responden a un poder de autoorganización, en virtud de una reserva constitucional y albergan en su contenido verdaderas normas jurídicas, que sólo impropiamente podrían llamarse normas internas, porque gran parte de la materia que forma el contenido, como por ejemplo la relativo al procedimiento de formación de leyes, tiene relevancia directa hacia el exterior, y que como tal podrá ser fiscalizable vía jurisdiccional.*<sup>102</sup>

Hecho lo anterior, y con la intención de contextualizar el tema, conviene hacer referencia a León Martínez-Elipe, quien de manera general distingue dos tipos de manifestaciones normativas de los parlamentos, uno de tipo *ingles* y otro de tipo *continental*.<sup>103</sup>

En cuanto al primero, refiere que se exterioriza a través de un conjunto de normas de naturaleza diversa que han surgido espontáneamente a medida que se pone de manifiesto su necesidad, recogiendo en las denominadas *orders*, una serie de usos y convenciones nacidos de la propia actividad parlamentaria.

Por lo que hace al segundo, considera que los reglamentos parlamentarios son una especie de *código parlamentario*, que se construye de una sola vez y en una sola pieza, ofreciendo un texto ordenado y sistemático regulador del funcionamiento y organización del Parlamento. En este tipo, es en el que encuadran los ordenamientos que tenemos en nuestro sistema jurídico en cuanto a manifestaciones de autonormación del Poder Legislativo.

Ahora bien, una vez que de manera general, se contextualizó el marco histórico de los reglamentos parlamentarios, así como sus dos grandes vertientes, podemos comenzar a analizar el tema que nos atañe, la naturaleza de esos ordenamientos. Para ello, se atenderá a la clasificación que hace el mismo Martínez-Elipe, quien sostiene que doctrinalmente pueden distinguirse dos corrientes sobre la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. Los primeros, son los que consideran que los reglamentos son un conjunto de actos internos que solamente vinculan a las cámaras por tratarse, bien de una suma de resoluciones, o bien un complejo de normas estatutarias de carácter autonómico o cuasi

---

<sup>102</sup> C. MORATI, "*Istituzioni di Diritto Pubblico*", p.155, citado por CANO BUESO, Juan, *op. cit.* nota 62, p.95.

<sup>103</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 296.

autonómico. Y por lo que hace a los segundos, sostienen que es una exteriorización del poder de ordenanza de las propias cámaras, atribuyéndole carácter o fuerza de ley.<sup>104</sup>

Ambas corrientes, encuentran su razón de existir, sin duda en función de su contexto histórico y político. La primera, se identifica con los regímenes políticos democráticos, e incluso, en los sistemas políticos occidentales decimonónicos antes de evolucionar hacia el parlamentarismo. Debido a que en estos sistemas, el Parlamento no era titular de la soberanía, sino que simplemente era un órgano constitucional. Por ello las normas de organización y funcionamiento de las cámaras, además de no tener incidencia en el resto del ordenamiento jurídico, solamente podían calificarse como normas internas, a las que ha sido frecuente negarles juridicidad.

Algunas de las principales referencias doctrinales que sostienen la primera de las ideas son las siguientes:

- Para Maurice Hauriou, los reglamentos no son leyes, porque cada cámara vota únicamente el suyo: pertenecen a la categoría de los acuerdos parlamentarios, como simples prácticas cuya ejecución procura cada cámara por sus propios medios.<sup>105</sup>
- Asimismo, Julius Hatshek, considera que son una suma de resoluciones que no tienen valor jurídico en sí, sino que constituyen meras reglas convencionales.
- Para Kipp y Wolff, constituyen una manifestación de un derecho estatutario. Coincidentes con ello Laband y Duguit, estiman que los reglamentos son normas “estatutarias corporativas” que vinculan a los miembros de las asambleas, concebidas como una corporación.
- Del mismo modo, Santi Romano niega la juridicidad de los reglamentos, al considerar que no tienen proyección exterior,

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 297-302.

<sup>105</sup> M. HAURIOU, “*Principios de Derecho Público y Constitucional*”, Ed. Reus, Madrid, 1927, p. 489, citado por CANO BUESO, Juan, *op. cit.*, nota 62, p. 92.

reduciéndolos incluso a meros usos de corrección parlamentaria, que obligan exclusivamente hacia el interior del parlamento.<sup>106</sup>

La segunda de las corrientes, se identifica con los regímenes políticos parlamentarios de las democracias occidentales. Para ésta, según el autor, el Parlamento es titular de la soberanía y ostenta una potestad autonómica frente a cualquier otro titular del poder. Los reglamentos, en consecuencia, no son meramente normas internas, sino que tienen auténtico carácter de ley en sentido material o, al menos, de disposiciones normativas con fuerza de ley que como tales inciden en el resto del ordenamiento jurídico general.

Ahora, se expondrán algunas de las principales consideraciones que han emitido algunos doctrinarios que coinciden con la segunda de las ideas planteadas anteriormente.

- Para Oscar Alzaga, el reglamento parlamentario constituye una manifestación de la soberanía de las cámaras. A su juicio, esa presencia en el reglamento parlamentario de lo que cabría llamar *residuos de soberanía*, explica en buena medida su especial posición frente a las leyes ordinarias, e incluso frente a la Constitución. También destaca frente a ese ángulo, el carácter de privilegio colectivo que tuvieron las normas parlamentarias, no sólo en Inglaterra, sino también en numerosos países de la Europa Continental durante la etapa de la monarquía limitada.
- Por su parte Pérez Serrano, estima que el reglamento es una prescripción autonómica, pero no derivada de una atribución del ordenamiento jurídico, sino del mismo poder del parlamento que en concreto tiene categoría estatal de altísimo relieve, obligado a defender su propia actuación.
- Asimismo, Mogol y Jellinel, juzgan al reglamento como una exteriorización del poder de ordenanza del parlamento ya que no se

---

<sup>106</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 298-299



deriva de una delegación legislativa, sino que las cámaras, al aprobar sus reglamentos, actúan de *iure proprio* poniendo en juego el primero de los privilegios políticos, la independencia autonómica.

- Finalmente, Orlando, en la misma dirección, llega incluso a calificar al reglamento parlamentario, como *norma constitucional*, porque no está sujeta al principio de legalidad<sup>107</sup> y tiene por misión el desarrollo de los preceptos constitucionales. Opinión con la que coincide Balladore Pallieri, quien los conceptúa como *reglamentos de ejecución del texto constitucional*.<sup>108</sup>

Como se puede observar, la concepción que se ha tenido acerca de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, cambia de manera considerable, por un lado atendiendo al contexto histórico, político y social; y por otro, a que cada país conforme a su doctrina jurídica le ha ido dando un enfoque particular. Por lo que tomando en cuenta la diversidad doctrinal del tema, de ninguna manera podemos tratar de encuadrar nuestro caso en el modelo de algún país en específico, ni mucho menos copiarlo. Pero sí podemos utilizar esas experiencias, e ideas universales, para formar nuestra propia argumentación adecuada al orden jurídico nacional y a la realidad política actual.

En ese contexto, existen criterios universales que han intentado dar respuesta a la problemática de encontrar la naturaleza de los reglamentos parlamentarios, algunos de los más recurrentes son: el que los equipara a los reglamentos administrativos; el que afirma que se trata de simples acuerdos o resoluciones de las cámaras; el que sostiene que son leyes en sentido material; el que refiere que deben considerarse como reglas interiores o estatutos internos; y, los que defienden su naturaleza de reglamentos delegados. Como se puede observar son variados los criterios que existen, pero no sólo varían formalmente, sino que en el fondo también se diferencian considerablemente. Por lo que con

---

<sup>107</sup> En cuanto a la referencia en particular que hace el autor de que no están sujetos al principio de legalidad, no se comparte, sin embargo como se mencionó se exponen las ideas de derecho comparado para después abordarlas con sus reservas desde nuestro sistema jurídico-político.

<sup>108</sup> *Ibidem*. pp. 301-302.

base en el desarrollo de esos criterios, trataremos de llegar a una conclusión concreta y objetiva de la naturaleza de los reglamentos parlamentarios.

Quizá el que suele darse con mayor frecuencia es el que los equipara con los reglamentos administrativos, pues independientemente del fondo, la simple denominación, provoca que se les equipare. Sin embargo, de ninguna manera puede ser así, pues los reglamentos administrativos se encuentran subordinados a la ley y la finalidad de los mismos es el desarrollo y ejecución de los preceptos legales. Tan es así que por definición los reglamentos administrativos se consideran normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan, teniendo como principio básico la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle, y en los que encuentre justificación y medida, por lo que no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos y mucho menos contradecirla. Tal como ha establecido recurrentemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en diversos criterios de jurisprudencia se ha manifestado en los términos precisados, como los de rubro siguiente: **“FACULTAD REGLAMENTARIA SUS LÍMITES.”**<sup>109</sup> y **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.”**<sup>110</sup>

Y por el contrario, los reglamentos parlamentarios son disposiciones emitidas por el Poder Legislativo en uso de sus atribuciones constitucionalmente conferidas para darse su propia reglamentación; además, son disposiciones que desarrollan directamente preceptos constitucionales, por lo que éstos no dependen jerárquicamente ni tienen sus límites en alguna ley ordinaria, sino que su campo de acción lo delimita la Constitución.

El anterior planteamiento, sin duda es consecuencia de los constantes intentos de querer encasillar al reglamento parlamentario en algún tipo de norma en específico, o en algunas que ya han sido acuñadas por otras disciplinas

---

<sup>109</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, correspondiente a la Novena Época, página 1515.

<sup>110</sup> Jurisprudencia P./J. 79/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, correspondiente a la Novena Época, página 1067.

jurídicas. Pero el reglamento parlamentario es un fenómeno tan singular que resulta inclasificable, pues son disposiciones normativas cuya elaboración está reservada a las cámaras que son *depositarias de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y tienen la necesidad de defenderse de las intromisiones del ejecutivo*.<sup>111</sup> Así, es que el ordenamiento parlamentario representa una manifestación autónoma de un poder político supremo, cuyas disposiciones tienen su específica naturaleza, no reducible fácilmente a las comunes categorías jurídicas utilizadas para la mayoría de los ordenamientos que integran el orden jurídico nacional.

Siguiendo con los criterios relativos a la naturaleza del reglamento parlamentario. El referente a la dificultad de catalogar jerárquicamente al reglamento parlamentario, respecto de su ubicación en el sistema de fuentes del derecho, es un tema que ha intentado ser abordado de distintas formas tratando de encontrarle un lugar específico. Sin embargo, el reglamento parlamentario debe quedar fuera de esta jerarquía, pues está sujeto directamente a la Constitución como una ley especial. Aunque si bien es cierto que en ocasiones se le ha considerado de rango inferior a la ley, también lo es, que ha ocurrido lo contrario, pues, de cierto modo es el reglamento parlamentario quien da origen a las mismas, y por ello podría argumentarse que es de rango superior. Sin duda ambas posturas encuentran algún fundamento lógico e inclusive podrían tener parte de la razón, pero lo cierto es que deben estar colocados en el mismo plano, y no diferenciarse por un criterio jerárquico, sino en razón de su competencia, es decir ubicarse en un plano horizontal, pues la única jerarquía que guardan los reglamentos parlamentarios es respecto de la Constitución.<sup>112</sup>

Ahora bien, en lo tocante a que si se equiparan a una ley en sentido formal, definitivamente no es así, pues en principio, su procedimiento de formación es totalmente distinto, no pueden ser sancionadas por el ejecutivo, no tiene un mecanismo de coacción, y, finalmente no se aplican en algún mecanismo externo de solución de controversias contenciosas como la mayoría de las leyes

---

<sup>111</sup> MARTÍNEZ ELIPE, León, *op. cit.*, nota 32, p. 298.

<sup>112</sup> GENTILE, Jorge, *op. cit.*, nota 85, p.20.

ordinarias. Razón por la cual, como se ha venido diciendo, los reglamentos parlamentarios no pueden encuadrarse en algún tipo de legislación ordinaria, y mucho menos pueden ubicarse jerárquicamente en algún lugar del orden jurídico nacional. Por lo que su carácter es de acto normativo, pero no legislativo en estricto sentido, y como ya se mencionó tampoco administrativo.

Tal como lo refiere Carlos de Alfonso Pinazo, quien aduce que es una norma jurídica equiparable en cuanto a su valor y fuerza normativa a la propia ley, por lo que concluye que, *el Reglamento Parlamentario se conforma en nuestro ordenamiento constitucional como un conjunto de normas jurídicas codificadas con fuerza de ley y llamadas a ordenar la actividad de las cámaras en virtud de una autorización constitucional presumiblemente basada en el criterio de preservación de la autonomía parlamentaria.*<sup>113</sup>

Asimismo, sirve lo manifestado por León Elipe, pues considera que aunque el reglamento no tenga la naturaleza de una ley formal, puede mantenerse la tesis de que es una *disposición normativa con fuerza de ley* en la esfera de su competencia, reservada constitucionalmente a la potestad autonormativa del Parlamento. Por lo que los reglamentos no son leyes en sentido formal, pero sí normas jurídicas que vinculan a los sujetos y órganos que entran en su ámbito de aplicación.<sup>114</sup> Sin embargo los reglamentos parlamentarios tienen una característica esencial, consistente en el hecho de que no cuentan con un mecanismo de coacción en caso de incumplimiento, pues los Parlamentos carecen de jurisdicción ordinaria, por lo que no hay autoridad externa a la cual recurrir para que en determinado caso imponga el cumplimiento del precepto. Por lo que la aplicación del mismo atiende a factores internos que se ven reflejados en sanciones como lo refiere Santaolalla, *más políticas que jurídicas.*<sup>115</sup> En definitiva, al no tratarse de una ley en sentido formal, se estima que son productos normativos del Poder Legislativo que contienen normas jurídicas sustantivas y

---

<sup>113</sup> DE ALFONSO PINAZO, Carlos, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, Navarra, Aranzadi, 1997, IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento.

<sup>114</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 304.

<sup>115</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p.45.

relevantes al exterior de las cámaras, cuyo origen se encuentra en la Constitución, a la que están, por lo tanto vinculadas y subordinadas.

Por otro lado, tradicionalmente se había destacado el carácter instrumental del ordenamiento parlamentario, al no encontrar en él mayor finalidad que la de normativizar los procedimientos por medio de los cuales se elaboran las leyes. Por lo que sólo se compondría de normas de naturaleza adjetiva o procedimental. Olvidando a los elementos sustantivos y los políticos, que como se ha venido exponiendo también son inherentes a los Parlamentos, y que a su vez pueden coexistir con elementos jurídico-adjetivos sin ningún problema. Pues en la actualidad los Parlamentos no pueden ser vistos ni como meros órganos encargados sólo de la producción legislativa, ni como organismos olvidados de la legalidad con que deben contar todos sus actos.

En ese orden de ideas, Pérez Serrano ya observaba que aunque las Constituciones suelen plasmar en su contenido el funcionamiento de la cámara, así como todo aquello que atañe a la iniciativa de ley, no siempre ocurre de esa forma, porque en ocasiones algunos aspectos que si bien están regulados en la norma constitucional, no abarcan todo lo necesario, por lo que quedan ciertas lagunas, y es ahí en donde el reglamento parlamentario realiza la función de desarrollar esos preceptos para la adecuada aplicación de los principios constitucionales.<sup>116</sup>

En ese contexto, una vez que se delimitó, el campo de acción y la naturaleza de los reglamentos, conviene abordar lo relativo a los tipos de normas que se han distinguido dentro de los reglamentos parlamentarios: por un lado, las que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del reglamento; por otro, las normas de interpretación de los principios constitucionales sobre organización y funcionamiento de las cámaras; y, por último, las denominadas *normas nuevas* que disciplinan instituciones jurídicas no previstas por la Constitución. Estas últimas son las que ha considerado son susceptibles de control jurisdiccional

---

<sup>116</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás, *op. cit.*, nota 42. p. 153.

constitucional.<sup>117</sup> Al respecto de esta última consideración, existe una crítica, pues se dice que esa división de las normas atiende a una problemática constitucional del pasado, pues en la actualidad los reglamentos cuentan con una naturaleza homogénea que debe ser afirmada, porque si se les va a considerar como verdadera fuente de derecho objetivo, no es admisible hacerlo en partes.

Tratando de encontrar una explicación a los argumentos que se dan en ese sentido, se piensa que la razón de fragmentar la naturaleza de los reglamentos, es con la finalidad de delimitar el posible control de constitucionalidad. Sin embargo, si así fuera, se confundirían dos planos muy distintos, el de la naturaleza de la norma y el de los límites al control de la constitucionalidad de la misma. Por lo que, si lo consideráramos así, existiría la posibilidad de que hubieran normas que por el sólo hecho de pertenecer a cierto tipo o tener una naturaleza determinada, no pudieran ser objeto de control constitucional, cuando de facto puedan ser contrarias a la Constitución, contrariando los principios del estado constitucional de derecho, en el que como se verá más adelante, todo ordenamiento jurídico tiene que quedar sujeto a los principios constitucionales, y por tanto a control de la constitucionalidad, en el entendido de que los reglamentos parlamentarios, son verdaderas disposiciones normativas integradas al orden jurídico.

Por ello, consideramos que tal diferencia entre las normas de los reglamentos, sin duda resulta práctica para su estudio y análisis teórico, o simplemente como se ha venido haciendo en este trabajo para lograr entender su naturaleza y alcances; sin embargo, se piensa que si la finalidad de diferenciar tales disposiciones es el determinar que cuáles pueden ser sujetas de control de la constitucionalidad y cuáles no, resulta sumamente complicado y restringido, pues tal objetivo queda rebasado por la profundidad del análisis y del los argumentos que tendrían que utilizarse para tal fin. Por tanto, creemos que no deben confundirse los objetivos de una y otra corriente.

Como se puede observar, los reglamentos parlamentarios son un instrumento de primer orden que en su aplicación práctica pueden orientar en gran medida el juego parlamentario. Así, respetando las normas constitucionales

---

<sup>117</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 322.

básicas, el desarrollo de la actividad parlamentaria puede tener un rumbo distinto según el contenido que se dé al respectivo reglamento. En ese sentido se venían conformando los pensamientos de la doctrina desde hace más de medio siglo, pues como lo refiere Pérez Serrano, el reglamento parlamentario: “...es una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos, que sintéticamente enunciados, pueden agruparse así: a) aun no siendo propiamente, por lo común, una ley formal, sirve para la tramitación y aprobación de éstas, por lo cual ocupa en la jerarquía real de las fuentes del derecho un lugar inferior a la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias; b) de su perfección o deficiencia depende en gran parte que el parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada regulación de tales materias en el Estatuto que rige la vida interna de las asambleas.”<sup>118</sup>

Por su parte Fernando Santaolalla sostiene que en la actualidad, los reglamentos parlamentarios constituyen un caso de normación autónoma, considerando al Parlamento como una institución cuasisoberana, a la que le competen el desarrollo de tareas de vital importancia para la vida del Estado, como la de dictar leyes, aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, así como dirigir políticamente al país, entre otras. Por ello es necesario garantizar su independencia frente a los otros poderes, y esto sólo puede lograrse mediante el reconocimiento de su propio ámbito de autonormación y de autogobierno.<sup>119</sup>

Es así, que por ejemplo, la doctrina española en la actualidad, siguiendo la línea de Pérez Serrano, considera que los reglamentos parlamentarios, son una prescripción autonómica, que da carácter sustantivo a los *interna-externa corporis acta*, con una justiciabilidad limitada. Por lo que los define como un complejo de normas jurídicas *condicionante de la virtualidad institucional del parlamento* o si se quiere de la *centralidad* del parlamento.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás, *op. cit.*, nota 42, pp.180-181.

<sup>119</sup> SANTAOLALLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 40.

<sup>120</sup> ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *op. cit.*, nota 95, p. 284.

En conclusión, en la actualidad, los reglamentos parlamentarios constituyen una fuente normativa directa del Derecho Parlamentario, pues si bien no tienen el carácter de ley formal, materialmente sí lo son, pues constituyen verdaderos cuerpos normativos que de facto vinculan no sólo hacia el interior de los parlamentos, sino que trascienden hacia todas las esferas jurídicas y políticas.

Aunado a ello, el papel que desempeñan no sólo jurídicamente, sino también en el ámbito político, es particularmente importante, pues como se refirió, los temas que están regulados en ellos impactan directamente en la vida del Estado, tomando en cuenta que el Parlamento es el seno de la actividad política-representativa del país. Razón por la cual se considera que, partiendo de la premisa, de que la facultad de autonormación del Congreso debe estar debidamente regulada en la Constitución, los reglamentos parlamentarios deben ser desarrollo directo de la misma y por tanto estar sujetos de control de la constitucionalidad, como se analizará en posteriores temas.

Finalmente, conforme a lo expuesto, y encuadrando la situación de nuestro país, la normativa interna del Congreso, es de tipo continental, pues por medio de ordenamientos escritos, y de una sola ocasión, se forman *códigos parlamentarios* por medio de los cuales se regula la organización y funcionamiento del mismo, es decir, no es un conjunto de usos, prácticas y costumbres que se unifican, como sucede en los ordenamientos de tipo inglés, pues en nuestro sistema, estos conforman otro tipo de fuente de derecho (tipo sociológico), que de manera complementaria ayudan a dinamizar y flexibilizar el trabajo parlamentario.

En cuanto a su naturaleza, sin duda los ordenamientos parlamentarios en México coinciden en ser leyes en sentido material, pues como se ha venido refiriendo, son auténticos cuerpos normativos que en la realidad impactan jurídicamente de manera directa en situaciones de diversa índole, y que si bien como en la mayoría de los casos del derecho comparado, no tienen el mismo proceso de creación, ni tienen un mecanismo de coacción como la mayoría de las leyes formales, empero, en su impacto y trascendencia cotidiana, sí se equiparan a ellas. Por lo que hace a la imposición, como ya se dijo, la sanción va a ser más política que jurídica. O visto de otro modo, son disposiciones normativas *sui*



*generis*, a las que no se les puede negar juridicidad, y por lo tanto deben estar dentro del orden jurídico nacional, por supuesto, ajustándose siempre a la Constitución, pues por definición son normas que desarrollan a la misma.

Ahora bien, la situación actual de nuestro país en cuanto a la forma en que el Congreso ejerce su facultad de autoreglamentación, así como su problemática histórica y actual, atienden a diversos factores que más adelante se detallarán, sin embargo conviene adelantar que conforme a las ideas y conceptos expuestos en este capítulo, debemos considerar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente, encuadran perfectamente en la especie de los reglamentos parlamentarios, pues reúnen todas las características de ellos, tales como el hecho de que son emitidos ya sea por alguna de las cámaras o por el congreso mismo, sin intervención de algún agente externo al Poder Legislativo o en el caso de las cámaras, sin intervención de la otra; la circunstancia de que atienden a las funciones propias y exclusivas del Parlamento; así como el hecho de que su finalidad es preservar la autonomía del órgano legislativo. Entre otras que hacen de esos ordenamientos auténticos reglamentos parlamentarios.

## **2.1. NORMA DE PRODUCCIÓN.**

Siguiendo con el tema de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, ahora se hará referencia a las denominadas *normas sobre la producción jurídica*, que también han sido llamadas *normas de competencia* o *normas que confieren poderes*, y suelen definirse como aquellas que regulan la creación, y consecuentemente, la modificación y extinción de otras normas.<sup>121</sup>

Para desarrollar este tema se seguirán algunas de las consideraciones que hace Ricardo Guastini al respecto. Así, se tiene que las normas sobre la producción jurídica, en general, son normas constitutivas que disciplinan la

---

<sup>121</sup> EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, "LA PRODUCCIÓN JURÍDICA Y SU CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, fuente del derecho disposición y norma", San Sebastián, Universidad del País Vasco, 1998, p. 87.

creación de leyes, que constituyen un medio necesario para introducir algún tipo de legislación al orden jurídico. Con un sentido metafórico el autor realiza un razonamiento que nos ayuda dimensionar la naturaleza de estas normas, “*se puede convenir, sin demasiada argumentación, que ‘legislar’ es una cosa distinta que el mero ‘formular normas’. Formular una norma es un acto ‘bruto’, legislar – introducir las normas formuladas en el ordenamiento jurídico- es un acto ‘institucional’, o más bien una consecuencia de actos institucionales, gobernados por normas (jurídicas) constitutivas. No existiría ninguna ‘legislación’ si las normas formuladas (por ejemplo en un diseño o proyecto de ley) no fueran después ‘emanadas’ de conformidad con algunas normas secundarias o de segundo grado*”. Así, las normas sobre la producción jurídica confieren al acto “bruto” de prescribir, la etiqueta institucional de legislar.<sup>122</sup>

Antes de seguir con el tema en específico de las *normas sobre la producción jurídica*, conviene hacer una precisión, consistente en que este tipo normas, pueden ser de nivel constitucional o legal. Es el caso de nuestro país, pues las normas que se refieren a este tipo, están contenidas tanto en la Constitución, como en los reglamentos que cada cámara ha emitido, y en la Ley Orgánica del Congreso.

Y dentro de ellas, se tienen cinco clases de *normas sobre la producción jurídica*.

- Normas que confieren poderes. Son las que otorgan a determinado ente un poder normativo, pero precisamente, el poder de crear un cierto tipo de fuente del derecho, excluyendo a cualquier otro sujeto de esa potestad. Estas normas son consideradas como condicionantes de la existencia jurídica de la producción normativa que pueda hacer el Parlamento.
- Normas procedimentales. Esto es, normas que regulan los procedimientos para crear la fuente de derecho en cuestión. Por lo que,

---

<sup>122</sup> GUASTINI, Ricardo, “*Estudios de Teoría Constitucional*”, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001, p. 79-91.

las anteriores, son concebidas como *permisos* concedidos al Poder Legislativo y, éstas, como *mandamientos* dirigidos al mismo.

- Normas que circunscriben el ámbito del poder conferido, determinando qué materias son las que tiene derecho de regular el poder legislativo. De lo que se sigue que si una ley contraría este tipo de normas, podrá existir, pero caerá en invalidez.
- Normas que reservan una materia determinada a una cierta fuente, de modo que el legislador, no puede mediante una diversidad de normas o tipos de normas, regular un aspecto en específico que está restringido para ser tratado por una sola.
- Normas relativas al contenido mismo de la *normación futura*. En particular, normas que ordenan o prohíben al legislador, emanar leyes provistas de un cierto contenido. Este tipo de normas, presuponen la existencia de un poder otorgado, por lo que sólo actuarán como límites al mismo.<sup>123</sup>

Para concluir con esta idea del autor, basta hacer una precisión, pues él mismo refiere que las normas en comento, pueden llegar a ser *complejas*, es decir, contener en un solo precepto una variedad de clases de normas de producción, sin necesidad de estar claramente diferenciadas. Se aclara esto, porque sin duda al leer casi cualquier ordenamiento de esta naturaleza es plausible que no se encuentren estrictamente diferenciadas las clases mencionadas, por eso se debe atender a su naturaleza compleja. Por ello, el autor sostiene que las clases de *normas sobre la producción jurídica*, no son excluyentes entre sí, ni opuestas radicalmente, sino que por el contrario son incluyentes y complementarias.

Ahora bien, como se puede inferir de la anterior clasificación, resalta nuevamente el tema de la autonomía parlamentaria ejercida a través de la facultad de autonormación, pues como se puede observar, si bien es cierto que todos esos tipos de normas al parecer confieren poderes o facultades al legislador, también lo

---

<sup>123</sup> *Idem.*

es que lo limitan en ciertos aspectos, por supuesto, sin que esos límites anulen o restrinjan considerablemente su autonomía orgánico-funcional. Lo que se quiere decir, es que la forma de ejercer esta autonomía, evidentemente ya no es como en sus inicios, cuando se ejercía de manera desmedida, sino ahora tiene que ser respetando los principios constitucionales, dentro de los cuales se tendrá que desenvolver. Pues como se ha venido diciendo, el ejercer y salvaguardar esa autonomía, no es sinónimo de actuar contrariando la Constitución, y mucho menos impunemente.

Y el mismo autor lo refiere así cuando toca el tema de la *constitución como límite a la legislación*, al sostener que la Constitución puede imponer límites a la legislación de dos tipos, formales o procedimentales y, materiales o sustanciales. En cuanto a los primeros, consiste en que por medio de normas que regulan el procedimiento de formación de una ley, restringe a legislador al obligarlo a actuar bajo esos términos; y por lo que hace a los segundos, lo hace vinculando ciertos contenidos de las *leyes futuras*. Es decir, que mediante principios legales impone límites a la legislación. Sin embargo, admite que en ocasiones la Constitución misma, es quien ejerce esos límites de modo indirecto, por lo que hace una remisión a normas no constitucionales y, al mismo tiempo, obligando al legislador a respetarlas. Es el caso de los reglamentos parlamentarios, quienes también obligan al legislador a actuar conforme a ciertos principios constitucionales desarrollados en ellos, o a ciertas reglas que conforme a la Constitución imponen cargas o inclusive derechos a los parlamentarios.<sup>124</sup>

Sin duda con el tema expuesto, se confirma de nueva cuenta, la trascendencia que tienen este tipo de normas en todo el entorno jurídico, pues son disposiciones que van a regular a quienes se encargan de dotarnos de las leyes ordinarias, aunado a que conforme a aquellas, se van a crear éstas. Tan es así, que como más adelante se profundizará, el hecho de que determinada ley no se ajuste a lo estipulado en los reglamentos parlamentarios, podrá ocasionar que sea declarada inválida e inclusive que sea catalogada como inexistente.

---

<sup>124</sup> *Ibidem*. pp. 89-90.

Pero no sólo eso, sino que como lo menciona Ezquiaga Ganuzas, en atención a las distintas clases de normas sobre la producción jurídica (coincidiendo con Guastini), el hecho de que determinado órgano tenga encomendada la creación de determinadas fuentes del derecho bajo circunstancias especialmente detalladas, supone la existencia de otro tipo de normas sobre la producción jurídica, precisamente las que confieren poderes. Con lo anterior, lo que se quiere decir es que para que una fuente del derecho que emanó de ese órgano sea válida o inclusive existente, se requiere no sólo que se haya emitido bajo las condiciones de esa norma de producción atinentes a como se debía crear, sino que también la llamada *autoridad normativa*, tiene que contar con una autorización (competencia), otorgada por otra ley de ese mismo tipo.<sup>125</sup>

En conclusión, puede decirse que en específico los reglamentos parlamentarios del Congreso Mexicano, son sólo un tipo de norma sobre la producción jurídica, debido a que por ejemplo, diversos preceptos constitucionales también contienen normas de ese tipo; del mismo modo la Ley Orgánica del Congreso trata sobre esos temas. Por ello, puede adelantarse que para que una disposición normativa sea válida, debe cumplir con todas las normas sobre la producción jurídica que le sean aplicables.

### **3. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.**

La idea de una norma superior, no susceptible de ser contradicha por otra, ha existido desde la antigüedad. Así, por ejemplo, en Grecia se distinguía entre *leyes constitucionales modificables mediante proceso especial* y, *decretos y leyes secundarias*, porque los jueces no debían resolver según las segundas, si éstas contrariaban a las primeras. Del mismo modo en Roma, Cicerón sostenía que la *nata lex* derivaba de la naturaleza de las cosas y no debía ser contrariada por la *scripta lex*. Mismas circunstancias ocurrieron en la Edad Media, donde se decía que el derecho natural era superior al positivo. En los siglos XVII y XVIII, los juristas de la escuela del derecho natural distinguieron entre leyes fundamentales

---

<sup>125</sup> EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 121, pp. 97-98.

y ordinarias, por ejemplo en Francia se generó la doctrina relativa a la impotencia del Rey para violar las leyes constitucionales del reino.<sup>126</sup>

De ese modo se puede apreciar, que desde los orígenes del derecho propiamente dicho, la tendencia ha sido reconocer la superioridad de un ordenamiento jurídico, del cual emanen los demás que regirán a determinada comunidad, y al cual tienen que ajustarse todos los actos y normas existentes en esa sociedad. La razón es meramente natural e inherente al ser humano, pues el tener una referencia clara del modelo que se quiere seguir, genera certidumbre de que todo se tendrá que realizar conforme a él, por supuesto, tomando en cuenta que la Constitución es la representación de la soberanía del pueblo.

En época reciente (1803, caso *Marbury vs. Madison*), se sentó un precedente, con el que la mayoría de la doctrina, coincide en que fue un hecho que marcó y delimitó la concepción de este concepto, pues se estableció claramente de manera general: Que la Constitución es la ley superior del orden jurídico; que todo acto legislativo contrario a ella es inexistente; que los tribunales deben negarse a aplicar la ley que pugne con la norma fundamental; que si el tribunal aplica una norma contraria a la Constitución, se quiebra el fundamento de las constituciones escritas.<sup>127</sup>

En nuestro país, la influencia de estas ideas es incuestionable, pues todas las Constituciones que han estado vigentes, han acogido, con mayor o menor claridad, el principio de supremacía constitucional. Pues ha sido previsto en la Constitución de Apatzingán (1814); en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano (1822); en el artículo 27 del Acta Constitutiva y de Reformas (1824); en la Constitución Federal de 1824; y, en la de 1857. Para que finalmente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, el principio se incluyera en el artículo 133, que a la fecha reza:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha*

---

<sup>126</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*La Supremacía Constitucional*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, p. 29.

<sup>127</sup> *Idem.*

*Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*<sup>128</sup>

En principio, con base en la doctrina y en la jurisprudencia escrita, se ha dicho que la supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado. Al respecto, para comenzar a analizar este principio, vale la pena citar la tesis de jurisprudencia que sustentó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**<sup>129</sup>

Sin embargo, la supremacía constitucional no responde exclusivamente al argumento de que de la Constitución derive el resto de la normatividad jurídica. La importancia de este principio va más allá, porque expresa la soberanía de una nación, organiza a los poderes del Estado y restringe la actividad de las autoridades, con tal de que las libertades públicas no sean arbitrariamente restringidas por los depositarios del poder público. Lo que conlleva a la existencia de la seguridad jurídica.<sup>130</sup>

En ese orden de ideas, la propia Suprema Corte, ha estimado que la teoría de la supremacía constitucional se integra por los siguientes factores:

- Se exige la declaración expresa de ella en un precepto de la Constitución.
- La ley fundamental de un Estado debe ser expedida por el Poder Constituyente del pueblo.
- Su revisión y reforma debe realizarla un órgano especial, con la observancia de un procedimiento peculiar, diverso al previsto para las leyes ordinarias.

---

<sup>128</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* nota 8, p. 214-230.

<sup>129</sup> Tesis 1a./J. 80/2004, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Octubre de 2004, Tomo XX, Pág. 264.

<sup>130</sup> Tesis P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18

- Su respeto o reparación, en caso de infracción a sus normas, debe realizarse mediante medios especiales.<sup>131</sup>

De ese modo, se tienen las siguientes implicaciones prácticas.

En primer lugar, al ser la Constitución, Ley Suprema de la Nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal. Igualmente, los Estados deben sujetarse a los mandamientos de la Constitución, considerada constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. Asimismo, toda institución o dependencia, así como todo individuo, deben someterse a las disposiciones constitucionales, respetando sus garantías y postulados. Además, todas las normas secundarias, en cuanto no estén en franca contradicción con la Constitución, deben interpretarse de manera tal que no se le opongan. Por último, en virtud de su jerarquía, la Constitución, únicamente puede modificarse o adicionarse con base en los lineamientos que para tal efecto se indican en ella, y por conducto de un órgano especialmente calificado.<sup>132</sup>

Para garantizar lo anterior, se tiene que establecer un sistema de control de la constitucionalidad, para evitar que las autoridades actúen fuera de los principios y lineamientos previstos en la Constitución. Por lo que todos los actos de autoridad deben estar sujetos a control para que nada impida la protección de la normatividad nacional. Lo anterior con base en el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR”**.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, *op. cit.*, nota 17, p. 38.

<sup>132</sup> DE SILVA NAVA, Carlos, *“Curso de Derecho Constitucional”*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, 2010, Serie: Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX, pp. 101-117.

<sup>133</sup> Tesis P./J. 155/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Diciembre de 2000, Tomo XII, Pág. 843.



En definitiva, el principio de supremacía constitucional, es una condición de primer nivel para que se puedan dar las condiciones adecuadas para la consolidación de un verdadero estado constitucional de derecho, pues para que un Estado pueda desarrollar sus fines adecuadamente tiene que estar adecuadamente protegida su Constitución, vista como el ordenamiento fundamental en el que están vertidas las decisiones políticas fundamentales, mediante reglas claras que permitan que la misma, sea tomada como verdadera referencia y modelo conforme al cual se va a regir la vida del Estado mismo, pues se insiste, en ella está plasmada la esencia de la nación.

Por último, debe decirse que, como se detallará más adelante, las Constituciones de la segunda posguerra, primero Alemania, luego Italia y España, han optado por adoptar un modelo en el que si bien se sigue manteniendo el concepto de supremacía constitucional, la forma en que se concibe ha cambiado. Esto es, ya no puede pensarse en la Constitución como centro del que todo derivaba a través de la soberanía del Estado, sino como centro sobre el que todo debe converger, es decir, como un modelo a alcanzar, no del cual debe partir.<sup>134</sup> De lo que se desprende que el concepto de supremacía constitucional no solo se reafirma, sino que se amplía, para que sean con base en los principios estipulados en ella conforme a los cuales cualquier autoridad ajuste su actuar. De esa manera la Constitución ya no es sólo un límite al poder público, sino un modo de actuar.

Así, debe ser la Constitución el origen y eje rector, de las demás normas que integren el orden jurídico nacional; asimismo debe ser en ella misma en donde se encuentre establecido su propio sistema de defensa; también, debe de estipularse en la misma, su propio y especial método de modificación y/o adición. Con la finalidad de que exista certidumbre en los gobernados, pues de esa forma, las autoridades tendrán bien delimitado su campo de acción, no sólo de forma adjetiva, sino sustantiva.

#### **4. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.**

---

<sup>134</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, “*El Derecho Dúctil, ley, derecho y justicia*”, *op. cit.* nota 45, p. 24.

Como se ha venido mencionando, como complemento necesario para lograr exitosamente el principio de supremacía constitucional, es necesario que se defina un sistema de control de la constitucionalidad.

En nuestro país hasta finales del año 2011 se había optado por un control de corte concentrado, pues según la jurisprudencia, únicamente el Poder Judicial de la Federación podía hacer declaraciones de inconstitucionalidad e inaplicar normas que se consideraran contrarias a la Constitución<sup>135</sup>, con base en los medios de control de la constitucionalidad que para ello están previstos en la Constitución, con excepción de la materia electoral, en la que constitucionalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo determinadas circunstancias sí está autorizado para inaplicar leyes de esa materia que sean contrarias a la Constitución.

Sin embargo, mediante la resolución publicada el cuatro de octubre de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, sobre el caso Rosendo Radilla, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó precedente en cuanto al modelo de control de la constitucionalidad en México, pues se abandonó el criterio en el que se sostenía que sólo el Poder Judicial de la Federación era el encargado de hacer declaraciones de inconstitucionalidad e inaplicar normas; y se planteó uno nuevo en el que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. En ese sentido, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que

---

<sup>135</sup> “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Novena Época, Agosto de 1999, Tesis P./J. 74/99, p. 5.

consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>136</sup>

Ahora bien, aún cuando como se verá más adelante, este aspecto no incide de manera directa en el tema aquí tratado, sirve para contextualizar el actual sistema constitucional mexicano y las tendencias que ha venido tomando en el últimos años, en el sentido de ampliar no sólo la protección de los derechos humanos, sino el acceso a esos medios de tutela.

#### **4.1. JUICIO DE AMPARO.**

En general, es el medio de protección constitucional con características propias que, a instancia de parte agraviada, se hace valer contra los actos cometidos por autoridades de cualquier ámbito gubernamental que se hayan traducido en la violación de las garantías constitucionales y/o derechos humanos reconocidos por la Constitución, a fin de que una sentencia restituya al afectado en el pleno goce de la garantía o derecho que se le conculcó. En ese sentido se manifiesta Alejandro Martínez Rocha, quien define al juicio de amparo como: “...*un juicio de orden constitucional, que el gobernado ejerce por vía de acción ante cualquier órgano jurisdiccional federal, contra todo acto de autoridad que le cause agravio a su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto que se resarza su garantía violada, es decir, invalidar dicho acto despojándolo de su eficacia, por su inconstitucionalidad o ilegalidad que en el caso concreto lo origina y resolver las controversias en cuanto a la invasión de la soberanía de la Federación de los Estados o viceversa.*”<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Novena Época, Diciembre de 2011, Tesis Aislada P. LXVII/2011(9a.), p. 535.

<sup>137</sup> MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, “*La Sentencia de Amparo y su Cumplimiento*”, México, Flores Editor y Distribuidor, 2007, p. 7.

Este juicio se ha regido desde sus inicios por algunos principios generales, sin embargo el seis de junio de dos mil once, se publicó la reforma constitucional que modificó algunos de ellos,<sup>138</sup> por lo que quedaron de la siguiente manera:

- Principio de iniciativa o la instancia de parte: el amparo sólo puede ser promovido por la parte agraviada por un acto de autoridad que, en su concepto, ha conculcado sus garantías.
- Principio de existencia de agravio personal y directo: el agravio es la provocación de un daño o perjuicio a una persona en relación con las garantías constitucionales que ha ella se atribuyen.

Este principio, que se encuentra estrechamente relacionado con el anterior, se vio ampliado con la reforma, pues anteriormente para acceder a la protección constitucional mediante el juicio de amparo, se requería que el promovente contara con un interés jurídico que acreditara el agravio personal y directo; pero ahora, se abrió la posibilidad de que contando con interés legítimo se pueda acudir al juicio de amparo, es decir, la afectación ya no tiene que ser directa, sino que indirectamente se puede acreditar. Si bien la doctrina y la jurisprudencia tendrán que profundizar sobre estos temas, se puede decir de manera general, pues no es el objeto de estudio del presente trabajo y por mucho su estudio lo rebasaría, que la finalidad de esta nueva figura, es que los derechos colectivos también sean tutelados, y por tanto ampliar el espectro de protección.

- Principio de definitividad: quiere decir que el juicio de amparo no puede promoverse si antes no se han agotado los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establezcan, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto.
- Principio de tramitación jurisdiccional: el amparo es una institución que se tramita ante órgano jurisdiccional y adopta la forma de un juicio.

---

<sup>138</sup> D.O.F. 06/06/2011, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

- Principio de estricto derecho y suplencia de queja: el juzgador de amparo debe limitar su función jurisdiccional a resolver sobre los actos reclamados y conceptos de violación expresados en la demanda, sin hacer consideraciones sobre constitucionalidad o legalidad que no haya hecho valer el quejoso. El principio de estricto derecho admite como excepción la suplencia de la queja, que consiste en corregir los errores en las demandas de amparo en las materias agraria, penal y laboral, sobre todo. Aunque debe precisarse, que como lo refiere Alejandro Martínez Rocha, la suplencia debe operar sólo sobre los conceptos de violación o agravios<sup>139</sup>
- Principio de relatividad: la resolución sólo beneficia o perjudica a quien promovió el juicio de amparo, no al resto de los gobernados; es decir, la sentencia de amparo no tiene efectos *erga omnes*. Sin embargo, este principio también se vio modificado, pues ahora se abrió la posibilidad de que bajo determinadas circunstancias, las sentencias dictadas en los juicios de amparo puedan tener efectos generales, con excepción de la materia tributaria.<sup>140</sup>

El juicio de amparo puede ser indirecto o directo.

El primero se promueve ante los Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito y procede esencialmente: a) contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos de leyes locales, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor, o con motivo de su primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso; b) contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, o que al provenir de ellos hayan sido ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste; c) contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible

---

<sup>139</sup> MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *op. cit.*, nota 137, pp. 47-48.

<sup>140</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*La Defensa de la Constitución*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, pp. 74-75.

reparación; contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él; y, d) contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio de la acción penal.

El segundo, se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales civiles, administrativos o del trabajo, respecto de los que no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.<sup>141</sup>

#### **4.2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ciertos sujetos legitimados, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional por una parte, y la Constitución, por la otra exigiéndose en el juicio respectivo la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para así hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>142</sup>

Este recurso se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la única instancia para resolverlo, actuando en Pleno. Los sujetos autorizados para interponer el recurso son el 33% de los miembros del órgano que expide la ley o tratado internacional que se impugna; el Procurador General de la República en contra de cualquier ley, con excepción de las electorales o de cualquier tratado; las dirigencias de los Partidos Políticos nacionales en contra de leyes electorales

---

<sup>141</sup> Lo dicho en cuanto a los dos tipos de juicio de amparo, conforme a la Ley de Amparo vigente hasta antes de la publicación de la reforma constitucional en esta materia, pues cabe resaltar que se encuentra en etapa de proyecto, la "Nueva Ley de Amparo", que será acorde a las nuevas reformas. Sin embargo, creemos que en cuanto a aspectos generales de tramitación no varía tanto, por lo que para efectos del presente trabajo no genera mayor conflicto.

<sup>142</sup> V. CASTRO, Juventino, "*El artículo 105 constitucional*", Porrúa, México, 2004, p. 123.

federales y locales; y, las dirigencias de los Partidos Políticos Locales en contra de leyes electorales de aplicación en la entidad federativa correspondiente.<sup>143</sup>

Ahora bien, la decisión que se cuestiona puede ser una ley o un tratado internacional cuyo contenido podrá atender a cualquier materia, siempre que puedan ser contrarios a la Constitución. Asimismo, la tramitación del recurso tiene que hacerse dentro de los treinta días naturales posteriores a la publicación del acto. La sentencia que dicte la Suprema Corte no admite recurso en su contra. Por último, para anular los efectos de la ley o del tratado que se impugne se requiere de ocho votos de los once Ministros que integran ese órgano, ello porque los efectos de esa sentencia tienen que ser generales, de manera que si no se obtiene esa votación, la norma general no se anula y se puede seguir aplicando.<sup>144</sup>

Al margen de lo mencionado, resulta importante destacar una situación. Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se ha dicho que las acciones de inconstitucionalidad proceden contra “normas generales”, entendidas como las leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como contra los tratados internacionales, sin comprender otro tipo de normas. Inclusive, alguna jurisprudencia refiere que se limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal.<sup>145</sup>

En ese orden de ideas, tomando en cuenta el tema que estrictamente nos atañe, los reglamentos parlamentarios, surge una pregunta, ¿este tipo de ordenamientos encuadran en lo que la doctrina y la jurisprudencia han llamado *normas generales*?

Sin que por el momento se abunde en el tema, dado que será motivo de posteriores apartados, conviene adelantar, que consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, evidentemente actuando en Pleno, ha sentado jurisprudencia de la que se desprende que los reglamentos parlamentarios,

---

<sup>143</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*Qué son las acciones de inconstitucionalidad*”, México, SCJN, 2007, pp. 25-27.

<sup>144</sup> SUÁREZ CAMACHO, Humberto, “*El Sistema de Control Constitucional en México*”, Porrúa, México, 2007, pp.347-350.

<sup>145</sup> Tesis P. V/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Abril de 2009, Tomo XXIX, Pág. 1106.

conforme a lo que se ha expuesto, sí pueden ser considerados *normas generales*, y por lo tanto ser objeto de control de la constitucionalidad, por lo menos por medio de este recurso. Lo anterior, conforme a las tesis de jurisprudencia de rubro: *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES'; SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*<sup>146</sup> y *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.*<sup>147</sup>

#### **4.3. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

Este medio de control de la constitucionalidad está vigente en nuestro sistema jurídico desde el 5 de febrero de 1917, sin embargo dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía los medios para hacerlo de manera eficaz, mucho tiempo el Senado de la República fue el encargado de resolver las controversias que se podían dar en los supuestos que describía la Constitución. Fue hasta las reformas constitucionales de 1994, que se creó la ley reglamentaria para esa materia, cuando la Suprema Corte fue declarada competente para resolver este tipo de asuntos.<sup>148</sup>

La estructura de este medio de control de la constitucionalidad es la siguiente:

- Se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia única para resolverlo, actuando en Pleno.

---

<sup>146</sup> Tesis: P.V/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, correspondiente a la Novena Época, página 1106.

<sup>147</sup> Tesis: P./J. 5/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, correspondiente a la Novena Época, página 288.

<sup>148</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, "Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", México, SCJN, 2009, pp. 17-22.



- Los sujetos autorizados para interponer el recurso, son los que están señalados en los diversos incisos de la fracción II, del artículo 105 constitucional.
- La decisión que se cuestiona puede ser un acto concreto o una norma general.
- El contenido de la decisión cuya constitucionalidad se verifica puede ser cualquiera, menos en materia electoral.
- El recurso debe interponerse dentro de los treinta días posteriores a la publicación del acto.
- El recurso es admitido sólo si se han empleado previamente todos los medios de defensa previstos en la ley.
- Para anular los efectos de la resolución que se impugna se requiere la mayoría de votos de los Ministros.
- Para que la sentencia tenga efectos *erga omnes*, anulando la norma general de manera definitiva, se requiere de ocho votos.
- Si sólo se emiten seis o siete votos, la sentencia tiene alcances particulares, trátase de un acto concreto o de una norma general.
- La sentencia que resuelva no admite recurso en contra.<sup>149</sup>

Como se desprende de la estructura básica del recurso, el mismo no podría ser el medio idóneo para sujetar a control de constitucionalidad a los reglamentos parlamentarios, pues este medio atiende a situaciones generadas por invasión de competencias entre los distintos órganos del Estado, en el entendido de que al ser los reglamentos parlamentarios disposiciones que tienen la finalidad de preservar la autonomía orgánico-funcional de alguna de las cámaras o del Congreso en su conjunto, sería muy complicado pensar en que se presentara una invasión de competencias, precisamente en función de esa naturaleza.

---

<sup>149</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “¿Qué son las Controversias Constitucionales?”, México, SCJN, 2007, pp. 27-46.

#### 4.4. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.

En materia electoral existen dos posibilidades de ejercer el control de la constitucionalidad, una es mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y, la otra que es mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

Sin embargo, dada la naturaleza del tema de la presente tesis, no vale la pena si quiera analizarlos de manera general, pues su finalidad y naturaleza son completamente distintas a las que nos atañen, debido a que por un lado el juicio de revisión constitucional, procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias surgidas durante ellos.<sup>150</sup> De lo que se advierte que su campo de acción es el relativo a la celebración de las elecciones locales, cuestión que sin lugar a dudas nada tiene que ver con nuestro tema.

Y por el otro, está el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, que es un instrumento procesal, paralelo al juicio de amparo, que pueden promover los ciudadanos para impugnar actos de autoridad violatorios de sus derechos políticos. El amparo no procede aquí porque los derechos político electorales nos son garantías individuales, sino prerrogativas de quienes, según los artículos 34 y 35 de la Constitución Federal, son ciudadanos mexicanos.<sup>151</sup> De lo que se desprende que su ámbito de protección si bien es similar, su destinatario y la naturaleza de los actos son totalmente distintos. Aunado a que la norma jurídica que podría ser impugnada tendría que ser en materia electoral, y los reglamentos parlamentarios nada tienen que ver con la misma.

---

<sup>150</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *“La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad”*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009, pp. 149-150.

<sup>151</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, *“La Defensa de la Constitución”*, *op. cit.*, nota 140 p. 54.

## 5. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

En nuestro país las garantías de los gobernados, entendidas como medios de protección de los derechos fundamentales, se han agrupado en géneros, según su finalidad, uno de ellos es la garantía de seguridad jurídica, que en general se puede decir que implica la certeza en el derecho, esto es, la obligación de las autoridades a ajustar su conducta a la norma jurídica previamente a emitir un acto lesivo para el gobernado. Son garantías formales, que implican obligaciones de hacer para todas las autoridades, inclusive las legislativas. Una de las especies, de la garantía de seguridad jurídica, es la de legalidad que históricamente ha sido concebida como un principio que proclamaba la soberanía de la ley, como expresión de la voluntad general frente a la arbitrariedad del poder real. Legalidad a la que deben quedar sometidos por igual todos los ciudadanos y, lo que es más esencial, también el propio poder político.<sup>152</sup>

Este principio, sin duda tuvo su origen en la época de la *ilustración*, etapa en la que lo primero que se exigía era que el hombre no dependiera del hombre, sino solamente de la ley impersonal, en oposición al sentido cambiante y aleatorio que tiene la voluntad particular. Por lo que por una parte, se tenía lo arbitrario, lo caprichoso y los saltos de humor del despotismo; y de la otra, a la ley aparentemente estable y equitativa. Aunado que ante la ley no tendría que existir ninguna excepción ni privilegio, todos debían ser iguales.<sup>153</sup>

Sin embargo, tal y como sucedió con el principio de supremacía constitucional, con la llegada de las Constituciones de la segunda postguerra, este principio de vio ampliado, pues en el Estado liberal de derecho la supremacía de la ley privaba sobre la administración, la jurisdicción y los ciudadanos, es decir, era una Estado Legislativo, que se reafirmaba a través del principio de legalidad, esta corriente se mantuvo en esa época debido a que se contaba con una sociedad aparentemente homogénea, en la que por tanto el Poder Legislativo tenía una posición preponderante al ser, evidentemente, el productor de las leyes. Sin

---

<sup>152</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 201.

<sup>153</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, *op. cit.* nota 45, pp. 24-27.

embargo, con el mencionado acontecimiento, las sociedades se comenzaron a tornar plurales, por lo que ese rigor legislativo comenzó a causar conflictos, y es por ello que se planteó la situación de que debía ser la Constitución en donde se vaciaran los principios fundamentales del Estado y de los gobernados, para que conforme a ellos se comenzaran a regir todos los ámbitos, tanto jurídicos como políticos. Con la precisión de que al ser la Constitución la norma fundamente del Estado en su conjunto, todas las autoridades quedaban sujetas a este nuevo modelo. Que con el afán de no entrar en temas que rebasan al aquí tratado, diremos que se trata del mismo principio de legalidad pero renovado y ampliado, y no de un nuevo sistema.

Con ello lo que se pretende es que el principio de legalidad, desde la óptica descrita en el párrafo anterior, ya no actúe sólo como un límite al poder público, sino como un modelo conforme al cual cualquier tipo de relación se adapte y permita que todas las fuerzas heterogéneas de la sociedad y de la política se desenvuelvan de tal manera que se logren los fines comunes. Esto es, no se pretende que dicho principio se haga laxo, sino que siga limitando y a su vez, oriente, a todos los órganos del poder para que conforme a esos principios constitucionales, se dé un verdadero desarrollo integral del Estado.

Ahora bien, una vez analizado de manera general el contexto histórico de dicho principio y las tendencias actuales, resulta práctico para iniciar el estudio de este tema mencionar algunas de las principales características generales que nos ayudan a definir esta garantía, contenidas en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la doctrina, que son:

- Obligar a las autoridades a emitir sus actos conforme a la ley.
- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.
- Evitar la arbitrariedad y el despotismo de los servidores públicos.
- Como regla general no admite excepciones.
- Evitar el abuso de la autoridad.
- La autoridad no tiene más facultades que las expresamente permitidas por la ley.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, "*Garantías Individuales*", México, Oxford, 2009, pp. 235-241.

En nuestro país, la garantía de seguridad jurídica está consagrada en el artículo 16 constitucional, y es en su primer párrafo donde de manera general se encuentra contenido el principio de legalidad:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.*

Los sujetos involucrados en esta garantía van a ser: El titular de la misma, que es todo gobernado, incluyendo a las personas morales (sujeto activo); y, por otro lado cualquier autoridad aplicadora de la ley, inclusive la legislativa (sujeto pasivo). Por éstas y otras razones que se verán más adelante, es que sin duda el principio de legalidad cumple con una función meramente garantista.

Ahora bien, la razón por la que la autoridad legislativa es también sujeto de esta garantía, es porque como lo refiere Guastini, el hecho de que en términos generales se diga que los actos que dicta la autoridad deben ser conforme a la ley, bajo pena de invalidez, no quiere decir que sólo respecto de la ley formalmente dicha se va a regir este principio. Pues podría pensarse que al ser el órgano legislativo el encargado de emitir estas normas, sería ilógico que quedara sujeto a ellas mismas, y esa es la razón de que tradicionalmente se haya dicho que sólo estaban sujetos a este principio el Poder Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, el principio de legalidad se extiende al Legislativo, que a pesar de no estar sujeto a la ley formal, sí lo está, como ya se mencionó, a normas de derecho de rango constitucional, e inclusive a preceptos constitucionales propiamente dichos.<sup>155</sup> Por lo que entendido así el principio de legalidad, se dice que todas las autoridades pertenecientes a cualquiera de los tres poderes, quedan sujetas constitucional y legalmente al principio de legalidad.

En abundamiento, conforme a lo antes dicho, el argumento que rigió durante mucho tiempo, consistente en que el principio de legalidad sólo le aplicaba al Poder Ejecutivo, en la actualidad está totalmente desacreditado, pues está superado por la teoría que afirma que los derechos de los ciudadanos tienen su origen no en la ley, sino en la Constitución, de modo que así se genera la

---

<sup>155</sup> GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, nota 122, pp. 112-113.

necesidad de protegerlos también frente a la actuación del legislador. Por ello arriba a la siguiente conclusión: *Podemos también decirlo de esta forma: allí donde el principio de legalidad valga en relación a los Poderes Ejecutivo y Judicial, estaremos frente a un Estado de derecho (sin ulteriores especificaciones); allí donde el principio de legalidad se extienda también al Poder Legislativo, estamos frente a un estado constitucional de derecho.*<sup>156</sup>

Por otro lado, siguiendo con el desarrollo del contenido del artículo 16 constitucional, las acciones que genere la autoridad, van a constituir actos de molestia, entendidos como cualquier afectación o perturbación que resiente el gobernado por un acto de autoridad.

Pero para comprender de una mejor manera qué implica un acto de molestia conviene contrastarlo con los actos de privación, pues ambos pueden ser emitidos por cualquier autoridad. Así, los primeros son regulados por la garantía de legalidad que tutela la protección en contra de la mera perturbación o afectación de manera muy amplia; y por el contrario los segundos, son tutelados por las garantías contenidas en el artículo 14 constitucional, en contra de actos definitivos, entendidos como la sustracción definitiva de un bien o derecho de la esfera jurídica del gobernado. De ese modo es que se puede decir que el género son los actos de molestia y la especie son los actos de privación, por lo que se infiere que todo acto de privación es acto de molestia, pero no todo acto de molestia es acto de privación. Lo anterior, con base en el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION”**.<sup>157</sup> En ese sentido, tenemos que los actos de molestia son los emitidos por cualquier autoridad ya sea ejecutiva, jurisdiccional o legislativa, que de forma provisional o definitiva causan un daño o un perjuicio a cualquier gobernado.

En otro orden de ideas, siguiendo la clasificación que hace Alberto del Castillo del Valle, esta garantía, a su vez tiene subgarantías, que constituyen

---

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> Tesis: P./J. 40/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, correspondiente a la Novena Época, página 5.

condicionantes para que el acto de molestia tenga validez jurídica. Una de ellas es que el acto conste en un mandamiento escrito; otra, que el acto emane de una autoridad competente; y por último, que el acto esté debidamente fundado y motivado.<sup>158</sup> Dado el objetivo del presente trabajo, se estudiarán sólo las dos últimas, sin que pase desapercibido que todo acto de autoridad debe cumplir con las tres condiciones para poder ser legalmente correcto.

En principio debe decirse que estas dos subgarantías, están estrechamente relacionadas, debido a que para cumplir con la primera (competencia), la autoridad debe poner de manifiesto el por qué está facultada para emitir determinado acto, mediante una fundamentación, consistente en señalar qué preceptos legales o constitucionales son los que la facultan y, motivadamente exponer las razones por las que ellos son aplicables al caso en particular.

En cuanto a la competencia que debe tener la autoridad al momento de dictar el acto de molestia, son la Constitución en primer nivel, después las leyes y, por último los reglamentos, los ordenamientos que pueden establecer catálogos de facultades con los que estén investidos los órganos del Estado, por lo que la conducta de los titulares debe ajustarse a las atribuciones respectivas, de lo contrario sus actos resultarían arbitrarios. Lo anterior con base en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“COMPETENCIA, ALCANCE DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES EN RELACION CON LA”**.<sup>159</sup>

En ese sentido, para Rojas Caballero, deben satisfacerse tres supuestos para que una autoridad pueda dictar un acto de molestia competentemente:

- Que la autoridad dictadora del acto sea de jure y no de facto. Su previsión debe ser una ley o reglamento como medios idóneos para crear autoridades.
- Que las facultades sean expresas y suficientes para realizar el acto de molestia, pudiendo ser regladas o discrecionales.

---

<sup>158</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *“Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales”*, México, EJA, 2006, pp. 85-94.

<sup>159</sup> Registro número 237610, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tercera Parte, correspondiente a la Séptima Época, página 59.

- Que el ordenamiento delegatorio de facultades, haya sido publicado en el medio oficial correspondiente.<sup>160</sup>

Sin embargo, el tema de la competencia durante algunos años fue motivo de contradicción de criterios jurisdiccionales, pues por un tiempo algunos Tribunales Colegiados sostenían el criterio de que las autoridades no necesariamente debían invocar los preceptos que le permitieran actuar, sino que sólo debían hacerlo respecto de los que podrían producir alguna afectación al gobernado. Pero posteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio en el que asentó que sí era necesario que se invocaran los preceptos relacionados con la competencia, para que el acto de molestia fuera legal, atendiendo a que la finalidad de la garantía de seguridad jurídica, es dar certeza plena de los actos de autoridad, por lo que los Tribunales Colegiados adecuaron su criterio al de la Segunda Sala y así se unificó el mismo.<sup>161</sup>

Pero no fue la única contradicción de criterios que se tuvo sobre el tema de la competencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Quinta Época, sostuvo que la competencia constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de atribuciones de los diversos poderes, era la única que estaba protegida por medio de las garantías individuales. Sin embargo, dicho criterio fue modificado posteriormente, y se dijo que la competencia constitucional podría ser reclamada en vía de amparo, por lo que se dejó de afirmar que esta competencia es la única protegida por las garantías individuales, aceptando que también puede estar garantizada por el artículo 16 constitucional, la competencia fundada en ley.<sup>162</sup>

Basta hacer una precisión más en cuanto a la competencia para terminar por delimitar de manera general a que se refiere en el marco de la garantía de legalidad, en específico a la llamada *competencia originaria*. En el siglo XIX, José María Iglesias, sostuvo una tesis que hacía referencia a que en el caso de que una

---

<sup>160</sup> ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, “*Las Garantías Individuales en México*”, Porrúa, México, 2004, pp.338-339.

<sup>161</sup> DE SILVA NAVA, Carlos, *op. cit.*, nota 132, pp. 409-411.

<sup>162</sup> *Idem*.



persona fuera elegida de manera ilegal o inconstitucional para ocupar un cargo de autoridad, debía considerársele incompetente, por lo que sostuvo que cuando la autoridad es ilegítima es incompetente. Sin embargo, años después, Vallarta retomó su estudio y consideró que no se podía confundir legitimidad con competencia, ya que son cosas diferentes. La legitimidad es el cumplimiento de determinados requisitos para detentar un cargo, en tanto que la competencia es el ejercicio de una función por la autoridad, derivada de una facultad legal, independientemente de que la designación de un determinado servidor público sea legítima o no, lo cual, inclusive puede conducir a responsabilidad de quien designa y de quien asume, pero no invalida el acto mismo de autoridad.<sup>163</sup> En resumen, como lo refiere Carlos de Silva, si se analizaran cuestiones relativas a si fue correctamente electo o no, determinado servidor público, se podría caer en estar realizando un juicio político y no un juicio de garantías; asimismo refiere que la incompetencia de origen se refiere a la persona que detenta el órgano y la que no es de origen (legal o constitucional), impugna el órgano mismo.<sup>164</sup>

Por otro lado, en cuanto a la subgarantía, consistente en la fundamentación y motivación, a la que están obligadas todas las autoridades al emitir cualquier acto, debemos empezar diciendo qué se entiende por cada una de esas cualidades.

Fundamentación de la causa legal del procedimiento, consiste en que al emitir el acto, la autoridad señale con precisión qué preceptos son aplicables y adecuados al caso concreto. Siendo estos congruentes con el siguiente elemento de la subgarantía. Motivación, consiste en establecer las razones, circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido la autoridad en consideración al momento de emitir el acto. Lo anterior de acuerdo al criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE”**.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, nota 160, p. 335.

<sup>164</sup> DE SILVA NAVA, Carlos, *op. cit.*, nota 132, p. 411.

<sup>165</sup> Registro No. 234576, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda parte, correspondiente a la Séptima Época, página 56.

Ahora bien, según el precitado autor, las normas que deben seguir este principio, es decir las que tienen que invocarse como fundamento y a su vez motivar el por qué se adecuan al caso concreto, son:

- Las competenciales, esto es, las configurativas de las facultades que son de la titularidad de la autoridad y que se ejercen en el caso.
- Las sustantivas, determinantes de los derechos, obligaciones, facultades y cargas que permiten y justifican la perturbación o afectación.
- Las adjetivas o procedimentales, constitutivas y reglamentarias de cada etapa de la serie concatenada de actos que la autoridad debe desplegar.<sup>166</sup>

Relacionado con la primera de las normas mencionadas, Guastini refiere que una cosa es conferir un poder y otra es regularlo. Pues para conferir un poder, es necesaria una norma competencial que otorgue a determinada autoridad la facultad de hacer una u otra cosa. Pero para regularlo se necesita de normas de tipo sustancial y procedimental. Así refiere, *que si un poder es conferido pero no está regulado de algún modo, sus actos son incondicionalmente válidos. Sólo si un poder está regulado pueden surgir cuestiones en torno a la validez de los actos en que se ejerza tal poder*. De modo que la autoridad al momento de fundar su competencia tiene que hacerla extensiva a las normas que regulan la misma y no sólo las que se la otorgan. De ahí, surge lo que el mismo autor denomina el *principio de legalidad sustancial*, que no es más que la condición de eficacia del mismo principio, pues no debe solamente otorgarse el poder a la autoridad, sino que debe estar regulado, para que pueda ser eficaz en función de la naturaleza de la garantía tutelada, es decir la de seguridad jurídica que tiene como fin último, el otorgar plena certeza jurídica a los gobernados.<sup>167</sup>

Sin embargo, el mismo autor hace una observación que se comparte, en el sentido de que cuando se habla de una norma de producción, tal norma no puede tener más rango que el constitucional, además de que en la medida en que regula

---

<sup>166</sup> ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, nota 160, p. 401.

<sup>167</sup> GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, nota 122, pp. 119-122.

la legislación, será vinculante para el legislador mismo, por lo que sólo a condición de que esté contenida en una Constitución, que sea al mismo tiempo formal y rígida, es que podrá ser válida para servir como norma competencial al momento de fundar y motivar muchos de los actos del Poder Legislativo. En ese sentido hace la siguiente reflexión: *la garantía de los derechos es mínima cuando la ley circunscribe los poderes que confiere, es decir cuando concede poderes discrecionales. La garantía de los derechos es máxima cuando la ley, al conferir un poder, le impone no sólo límites, sino también vínculos sustanciales, predeterminando el contenido de sus actos.*<sup>168</sup>

Coincidente con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios de jurisprudencia que si bien no expresan exactamente lo antes dicho, sin duda su teleología es muy similar, pues refieren que el hecho de que para el proceso de creación de una ley, los órganos legislativos no están obligados a fundar y motivar como si se tratara de una resolución administrativa, la razón es porque esos requisitos quedan satisfechos al estar facultados constitucionalmente para tal fin, de lo que se desprende la importancia y trascendencia que tiene el hecho de que dichos órganos tengan que estar constitucionalmente facultados para actuar en determinadas circunstancias.<sup>169</sup>

En definitiva, de lo expuesto se puede advertir que en la actualidad, haciendo gala de su naturaleza garantista, el principio de legalidad, no sólo se ha fortalecido, sino que producto de los fenómenos histórico-políticos, ha ampliado su espectro de protección. Cuestión que atendiendo al tema del presente trabajo, se considera lógica y adecuada, conforme a los cambios que ha sufrido el Parlamento. Es decir, ya no es la institución que sirvió como instrumento para restar poder al absolutismo y que tenía que contar con poderes absolutos y desregulados para poder hacer un verdadero contrapeso, sino que se ha ido

---

<sup>168</sup> *Idem.*

<sup>169</sup> Registro No. 232220, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 100, de rubro: **"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTIA, CON RESPECTO A LAS LEYES"**.

Registro No. 232351, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 239, de rubro: **"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA"**

adecuando a las necesidades de la época para conformar un adecuado equilibrio entre los poderes. Con la finalidad, como se refirió en líneas anteriores, de lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que los tres poderes se encuentren en igualdad de circunstancias, para que cada uno dentro de sus funciones particulares, y actuando siempre conforme a la norma fundamental, fomenten un desarrollo integral de la nación. Tal como lo comenta Ángela Figueruelo, *el actual constitucionalismo rígido complementa al Estado de Derecho como lo hacía el positivismo jurídico, ya que no sólo los poderes públicos están sujetos a la ley sino que también el mismo Poder Legislativo, que antes era absoluto, se somete a una norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se encuentran las condiciones de la existencia del derecho y su 'deber ser' o las distintas opciones que presiden sus condiciones de validez.*<sup>170</sup>

Ahora, desde un perspectiva más concreta, y ocupando algunas de las ideas expuestas en temas pasados, se considera que los actos del Poder Legislativo, sin duda deben ser emitidos conforme al principio de legalidad, pues si bien es cierto que gran parte de las actividades desarrolladas al interior de los Parlamentos son de naturaleza política, también lo es, que las mismas no dejarán de serlo, ni se desnaturalizan por el hecho de que estén reguladas y acotadas por la Constitución, claro siempre teniendo muy en cuenta que se tiene que reglamentar pero sin desnaturalizar, es decir lograr un equilibrio, para que no se haga de la política un medio en el que las mayorías puedan sin control alguno ejercer el poder de manera desmedida.

Para concluir con este apartado, vale la pena destacar dos ideas que reflejan la esencia de lo que se pretende transmitir. *“El legislador debe resignarse a ver sus leyes tratadas como parte del derecho, no como todo el derecho”.*<sup>171</sup> Y, *“El parlamento no puede estar llamado a ser el lado oscuro del estado de derecho, ni el reino de la arbitrariedad”.*<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, en *“Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho”*, México, Limusa, 2006, p. 107.

<sup>171</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, “El Derecho Dúctil, ley, derecho y justicia”, *op. cit.* nota 45, p. 153.

<sup>172</sup> MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio, en *“Parlamento y Poder Judicial, XIII jornadas de la asociación española de letrados en parlamento”*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 271.

## 6. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA DEMOCRACIA.

Conforme se han venido desarrollando los temas, se ha dejado claro, por un lado, que los reglamentos parlamentarios pueden ser considerados verdaderas “normas jurídicas” por las razones ya expuestas, y a su vez que tienen como principal finalidad, el que por medio de ellos se logre materializar la autonomía parlamentaria, misma que ya no corresponde a la que en sus inicios tuvieron los parlamentos pero que aun con los matices mencionados sigue teniendo un carácter esencial para el buen funcionamiento de los órganos legislativos; por otro, se ha desarrollado cómo influye y de qué manera el principio de supremacía constitucional en nuestro país, así como mediante qué instrumentos se protege a la Constitución; y por último, se detalló lo relativo al principio de legalidad, en cuanto a cómo se ha desarrollado históricamente, a qué alcances tiene y de qué manera está concebido en nuestro país.

Ahora bien, existe un tema que ha sido motivo de debate, desde la segunda mitad del siglo pasado, el relativo al establecimiento de un *estado constitucional de derecho*, como un nuevo paradigma en cuanto a la conformación de la vida interna de los Estados, que visto como un paraguas, alberga una amplia variedad de situaciones políticas, sociales, jurídicas e incluso económicas, que convergen para formar ese sistema. Dentro de ese espectro, está lo relativo a cómo es que contribuye la jurisdicción constitucional en la democracia: y, a su vez se tocan temas relacionados con los precitados aspectos y en general con el tema de la presente tesis, pues se aborda lo relativo a la nueva dimensión del principio de legalidad y de supremacía constitucional, así como de la redimensionada relación de pesos y contrapesos que guardan los tres poderes de la unión, en específico, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Antes de comenzar el análisis, vale la pena precisar que sin duda alguna, éste no es un tema nuevo, ni se pretende abordarlo como tal. Sin embargo, aun cuando se ha debatido sobre el mismo durante décadas, hoy en día se sigue haciendo, pues al abarcar tantas disciplinas sociales y, dados los cambios que ha sufrido la sociedad en absolutamente todos esos aspectos, algunos de los

principales postulados y tesis que lo sostienen también se han ido modificando y adecuando a las condiciones actuales. Razón por la cual vale la pena abordarlo desde ese punto de vista, es decir, se expondrán y se diferenciarán de manera general, los motivos por los que se generó el estado constitucional de derecho; y al mismo tiempo, de manera modesta, se expondrán las directrices que se han seguido en fechas recientes.

Asimismo, otro aspecto que también debe tomarse en cuenta para el estudio de este tema, es su carácter interdisciplinario, pues por ejemplo, disciplinas como la ciencia política y la sociología, confluyen para tratar ciertos aspectos. Por ello, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha recurrido a especialistas en diversas materias extra jurídicas, para analizar el tema de la jurisdicción constitucional y su relación con la democracia. Así, algunos de los argumentos sostenidos incluso por juristas ampliamente reconocidos, tienen tintes de ciencia política o sociología, sin embargo, ello no debe restar validez a los mismos, pues la naturaleza misma del tema lo justifica, y por el contrario les da aún mayor validez.

Precisado lo anterior, debemos comenzar por decir que la apuesta por el control de la constitucionalidad y los tribunales constitucionales (justicia constitucional) como eje rector de la democracia, es producto del siglo XX, y se comenzó a manifestar de forma inequívoca sobre todo después de la segunda guerra mundial, momento en el cual un gran número de países europeos comenzaron a adoptar, aunque de manera diversa, el *judicial review* americano. Por lo que se comenzó a concebir a la Constitución, como una norma que en nombre de ciertos valores, conforma la actividad de todos los sujetos políticamente activos. En este sentido, encarna un proyecto político bien articulado, pues no se limita a fijar las reglas del juego, sino que participa directamente en el mismo, condicionando futuras decisiones, mediante la incorporación de un denso contenido normativo, compuesto de valores, principios, derechos fundamentales y directrices a los poderes públicos.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, “*Interpretación y Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006, pp.29-32.

Esta transformación, según Ferrajoli,<sup>174</sup> atiende a dos cambios de paradigma que se han dado a lo largo de la historia. Así, en el lo que él llama *derecho premoderno*, de formación no legislativa, sino jurisprudencial y doctrinal, no existía un sistema unitario y formalizado de fuentes positivas, sino una pluralidad de fuentes y ordenamientos procedentes de instituciones diferentes y concurrentes (el imperio, la iglesia, los príncipes, los municipios, las corporaciones, etc.). Ninguna de las cuales tenía el monopolio de la producción jurídica.

Por lo que el primer cambio de paradigma se produjo con el nacimiento del *estado moderno* y con la afirmación del principio de legalidad como norma de reconocimiento del derecho positivo existente. El *estado de derecho moderno* nace, con la forma del *estado legislativo de derecho*, en el momento en que esta instancia (Poder Legislativo) alcanza realización histórica, precisamente, con la afirmación del principio de legalidad como criterio exclusivo de identificación del derecho válido y antes aún existente, con independencia de su valoración como justo. Gracias a este principio y a las codificaciones que son su actuación, una norma jurídica es válida no por ser justa, sino exclusivamente por haber sido puesta por una autoridad dotada de competencia normativa.

El segundo cambio, no menos radical, es el producido en la última mitad del siglo pasado, con la subordinación de la legalidad misma, a Constituciones rígidas, jerárquicamente supraordenadas a las leyes como normas de reconocimiento de su validez.

Ahora bien, para exponer de manera más clara el sistema al que sea venido haciendo referencia, conviene contrastarlo, con lo que se ha llamado estado de derecho. Pues lógicamente, el estado constitucional de derecho, en un principio surgió como una postura totalmente contraria al estado de derecho o también llamado estado legislativo de derecho, debido a que sólo de esa forma, el primero, podía llegar a surgir materialmente como un nuevo sistema independiente al anterior, de otra forma sólo hubiera sido una variación sin mucho fondo ni

---

<sup>174</sup> FERRAJOLI, Luigi, en "*Neoconstitucionalismo(s)*", segunda edición, Madrid, Trotta, 2005, p. 13-31.

trascendencia, y no hubiera logrado su objetivo primordial. Sin embargo, en últimas fechas las posturas han cambiado, si bien no radicalmente, una vez que de manera separada surgió el estado constitucional de derecho, y logró situarse como una corriente independiente y contraria al estado de derecho, ahora se ha buscado lograr una posición hasta cierto punto ecléctica, en la que ambos sistemas se complementen.

Así, en el estado de derecho, los poderes públicos eran conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos, incluso en los más antiliberales ordenamientos jurídicos modernos, los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. De ese modo, el constitucionalismo en este sistema se circunscribía al establecimiento de normas de competencia y de procedimiento. Asimismo, fue concebido para muchos como *legalismo*, pues se acentuaba la autonomía del legislador y se intentaba hacer retroceder la ampliación de competencias del Poder Judicial. Se establecían reglas, vistas como normas que estableciendo una consecuencia jurídica para un hecho determinado, expresaban un mandato definitivo, aplicable de la manera de *todo o nada*.<sup>175</sup>

En el estado de derecho, según Antonio Baldassarre, *el elemento central, es la soberanía de la ley, en el sentido que es la ley, entendida como cualquier norma general reguladora de la conducta de los sujetos públicos y privados, la que establece los derechos de los individuos y la que dispone para los mismos la garantía a través de la autoridad, como la judicial, que es indispensable en cuanto sometimiento únicamente a la ley*.<sup>176</sup> Es así que en todas las manifestaciones del Estado de Derecho, la ley se configuraba como la expresión de la centralización del poder político, por tanto la eminente fuerza de la ley se vinculaba así a un poder legislativo capaz de decisión soberana en nombre de una función ordenadora general.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> M. CRUZ, Luis, “*Estudios sobre el Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006, p. 23.

<sup>176</sup> BALDASSARRE, Antonio, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, Navarra, Aranzadi, 1997, IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento, pp. 185-186.

<sup>177</sup> ZAGREBELZKY, Gustavo, “*El Derecho Dúctil, ley, derechos y justicia.*”, *op. cit.*, nota 45, pp.24-25.



Por el contrario, en el *estado constitucional de derecho*, la Constitución ya no se limita a fijar los límites del poder del Estado frente a la sociedad civil, y a organizar la articulación y los límites de la formación política de la voluntad y del ejercicio del dominio, sino que se convierte en la positivación jurídica de los valores fundamentales del orden de la vida común. En el *constitucionalismo*, como también se ha llamado a este sistema, se enfatiza el contenido valorativo de la Constitución, y se intenta hacerla valer con ayuda del Poder Judicial, dado el caso, también frente Legislativo y Ejecutivo, estableciendo principios, que del mismo modo son normas, pero que encarnan mandatos de graduable optimización, es decir, constituyen normas que indican imperativamente que algo, un fin o un valor, se debe realizar en el mayor grado posible, contrario a las reglas que se aplicaban en el estado de derecho.<sup>178</sup>

Asimismo, según Olano García, otra de las formas de ver al *estado constitucional de derecho*, es el perfeccionamiento del *estado de derecho*, dado que si bien es cierto que un postulado de éste, es que el poder esté sometido al derecho, también lo es que el tipo de Constitución que tienen los estados constitucionales de derecho, pretende que ese sometimiento alcance también al legislador. Por lo que, como se observa, realmente no es una postura contraria sino complementaria. Sin embargo, implica también una apertura al judicialismo, por lo que esta fórmula política reclama entre otras cosas, una depurada teoría de la argumentación capaz de garantizar la racionalidad y suscitar el consenso en torno a decisiones judiciales.<sup>179</sup>

Como se puede observar, esto es coincidente con lo que se dijo en temas pasados, en cuanto a que los Parlamentos en un principio se originaron como órganos sumamente radicales, para hacer un contrapeso al absolutismo. Por lo que en sus inicios se puso todo el empeño en mantener una absoluta independencia de las asambleas, en las que la única, y principal función, era la legislativa; aunado ello, también ha cambiado de raíz la naturaleza de los Parlamentos, pues en sus inicios, representaban sólo a un sector de la población,

---

<sup>178</sup> M. CRUZ, Luis, *op. cit.*, nota 175, p. 23-32.

<sup>179</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, *op. cit.*, nota 173, pp. 32-33.

debido a los sistemas electorales de esa época en los que el sufragio era censatario. Sin embargo, con el paso de los años, ha ido cambiando su naturaleza y estructura, por lo que en la actualidad, son órganos sumamente complejos, en los que la función legislativa forma parte de una amplia gama de funciones igualmente importantes; asimismo, el carácter representativo se ha modificado, pues ahora se representa a toda la sociedad, sin distinción, lo que genera mayor pluralismo y confrontación de ideas, que rebasan por mucho a la rigidez de la ley, y por tanto los principios constitucionales vienen a redimensionar esas relaciones entre distintas racionalidades permitiendo su correcto desenvolvimiento, empero, siempre dentro de esos principios constitucionales, en consecuencia no sólo se limita el actuar del poder público sino que se encausa. Del mismo modo, en la actualidad, una vez que los Parlamentos ya lograron contrarrestar los antiguos desequilibrios de poder, es momento de que cedan, para lograr un adecuado equilibrio de poderes, en el que el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo puedan actuar de forma legítima, sin que el Parlamento sea el único o el principal depositario del poder político.

Así, el positivismo decimonónico, partidario del estado de derecho legislativo, y opuesto al estado de derecho constitucional, tendía a reducir la Constitución a simple límite a la legislación ordinaria; el mismo Kelsen, a pesar de ser el creador del Tribunal Constitucional Austriaco, fue siempre muy recio a la inserción de disposiciones de principio en la Constitución, con el temor de que el Tribunal, al sobreinterpretarlas, acabase por expropiar a los Parlamentos democráticamente elegidos, parte de su poder legislativo. Hoy, sin embargo, también la actitud de los iuspositivistas parece haber cambiado, por poner un ejemplo, el mayor heredero contemporáneo de la escuela analítica Italiana, Luigi Ferrajoli, no concibe la validez de las normas (infraconstitucionales) como pertenencia formal al ordenamiento, sino como la conformidad material con la Constitución.<sup>180</sup>

En ese orden de ideas, Ferrajoli, refiere que se puede concebir al *estado derecho* con base en dos definiciones, una débil, que coincide con la postura

---

<sup>180</sup> BARBERIS, Mauro, en "NEOCONSTITUCIONALISMO(S)", *op. cit.*, nota 174, p. 259-279.

tradicional de ese sistema, es decir, en la que se ponderan las formas, los procedimientos y las reglas en general, y a su vez los principios, valores y fundamentos, pasan a segundo término; y una fuerte, en la que los poderes públicos están sujetos a la ley, y por tanto limitados o vinculados por ella, no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos (principios, valores y fundamentos).<sup>181</sup> De lo que se advierte que el *estado constitucional de derecho* puede ser visto como una ampliación al tradicional *estado de derecho*, pero por supuesto, con la finalidad de que exista una mayor seguridad jurídica en las decisiones político-jurídicas que tome el Estado.

Siguiendo con los argumentos de Ferrajoli, en el nuevo paradigma, cambian las condiciones de validez de las leyes, dependientes ya no sólo de su forma de producción sino también de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales. La existencia o vigencia de las normas, que en el paradigma *paleo-iuspositivista* se había dissociado de la justicia, se disocia ahora también de la validez, siendo posible que una norma formalmente válida y por consiguiente vigente, sea sustancialmente inválida por el contraste de su significado con normas constitucionales, como por ejemplo el principio de igualdad o los derechos fundamentales.<sup>182</sup>

Del mismo modo, en el *estado constitucional de derecho*, la Constitución no sólo disciplina las formas de producción legislativa, sino que también impone a ésta, prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas a los derechos de libertad y a los derechos sociales, cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas.

Por lo tanto, el *estado constitucional de derecho* proclama una nueva teoría del derecho, una nueva explicación que en buena medida se aleja de los esquemas del llamado positivismo teórico. Misma que puede resumirse en los siguientes aspectos: más principios que reglas; más ponderación que subsunción; omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los

---

<sup>181</sup> FERREJOLI, Luigi, *op. cit.*, nota 174, p.13-31.

<sup>182</sup> *Idem.*

conflictos mínimamente relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la opción legislativa o reglamentaria; y por último omnipresencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario. A los principios básicos de este orden hay que sumar algunas circunstancias que tienen que coexistir para que se puedan implementar de manera adecuada estas ideas; el reconocimiento de los derechos humanos concretados en la Constitución, sobre todo del derecho general de la persona a la vida y al libre desarrollo; la responsabilidad del gobierno; la sujeción de la administración a la ley; la independencia de los tribunales; y, la pluralidad de partidos, así como la igualdad de oportunidades de éstos en su derecho a formarse constitucionalmente y ejercer la oposición del mismo modo.<sup>183</sup>

En ese sentido, existe una de las posturas más radicales que apoyan al estado constitucional de derecho, y que por eso mismo, nos resulta sumamente explicativa de lo que este sistema pretende, es la de Ricardo Guastini, quien acorde con lo expuesto, habla de una *constitucionalización del ordenamiento jurídico*, entendida como un proceso de transformación del ordenamiento jurídico en cuestión, en el que resultado de éste, queda totalmente impregnado por la normas constitucionales. Así, un ordenamiento jurídico constitucionalizado, se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, e inclusive las relaciones sociales. Pero para poder llevar a cabo este proceso el autor refiere que se tienen que satisfacer por lo menos siete condiciones: a) rigidez de la constitución; b) control de la constitucionalidad de la leyes; c) carácter políticamente vinculante de la ley; d) sobreinterpretación de las normas constitucionales; e) aplicación directa de tales disposiciones por parte de los jueces; f) interpretación conforme de la ley ordinaria; g) influencia directa de la constitución en las relaciones políticas.<sup>184</sup>

Así, en esencia, las características esenciales del estado constitucional de derecho, podemos englobarlas en las siguientes: *La Constitución es omnipresente, en la constitución de los derechos no hay espacio para el legislador*

---

<sup>183</sup> M. CRUZ, Luis, *op. cit.*, nota 175, p.33.

<sup>184</sup> GUASTINI, Ricardo, en “*NEONCONSTITUCIONALISMO(S)*”, *op. cit.* nota 175, pp.49-74.

*porque todos los espacios aparecen regulados; La constitución es garantizada, pues su protección está encomendada a los jueces constitucionales; La Constitución es material, está provista de un denso contenido sustantivo, conformado por normas que establecen al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también que es lo que puede, e incluso, lo que no puede hacer.*

No obstante lo anterior, si bien este sistema ha sido el que predomina en la mayoría de los sistemas jurídicos, a partir de la segunda posguerra, durante todo ese periodo, debido a las posiciones tan radicales, ha sido víctima de críticas y de planteamientos que proponen obstáculos para su implementación. De ese modo, es que han surgido algunas preguntas y planteamientos controversiales, que al ser contrastados aquí con sus posturas contrarias, se tratará de explicar cómo es que los Tribunales Constitucionales tienen una gran importancia en la conformación de este sistema, pues como se ha venido exponiendo, al ahora ser la Constitución la norma fundante, conforme a la cual se van a originar las demás, pero no sólo eso, sino que la validez de ellas dependerá de que se ajusten a los principios, valores y directrices que fije la propia norma suprema. Evidentemente, serán los Tribunales Constitucionales los encargados de revisar esa conformidad con la Constitución, no sólo de las leyes, sino de todos los actos que se realicen hacia el interior del Estado por parte de los órganos de poder.

Tales preguntas son: ¿Cómo puede ser compatible con el principio democrático que un órgano no elegido directamente por el pueblo pueda declarar inválidos actos de autoridades que sí fueron elegidas de esa manera?, ¿En qué medida y de qué forma los Tribunales Constitucionales inciden en la consolidación de la democracia de un país?, ¿Quién es el juez para sustituir la voluntad general del pueblo?, y ¿Cómo justificar un papel activo de los jueces? Como se puede observar, atienden a cuestiones relativas a la supuesta falta de legitimidad que pudieran tener los jueces constitucionales para poder actuar de esa manera (legítima), por ejemplo, al momento de declarar la inconstitucionalidad de una ley o, al momento de darle la razón a uno u otro órgano de poder en una controversia, entre otras situaciones que conforme a esos planteamientos resultan polémicas.

En ese orden de ideas, otro de los temas que han puesto en entredicho el actuar de los de los Tribunales Constitucionales como órganos rectores de la democracia en un *estado constitucional de derecho*, es el relativo a la interpretación constitucional, por lo que el hecho de que los jueces no logren ponerse de acuerdo sobre la interpretación del derecho, para Gargarella, es reflejo de que la sociedad aún es incapaz de hacerlo. Por lo que para el autor, resolver los problemas de la interpretación constitucional, es clave para resolver los de la legitimidad del actuar judicial: *mientras menores sean las dificultades interpretativas, más podrá concebirse dicha función como algo que cualquiera haría.*<sup>185</sup>

Sigue diciendo, que no habría razones para descalificar el control judicial si se demostrara que en sus decisiones, los jueces aplican reglas de interpretación que nadie, o casi nadie cuestiona. El problema, sin embargo, es que sigue sin existir un acuerdo claro sobre cómo interpretar la Constitución. Porque aun cuando se han construido una serie de reglas interpretativas con el fin de señalar cómo interpretar la Constitución, inclusive éstas terminan por perjudicar la justificación del control constitucional judicial, ya que al final, son múltiples los criterios con los que se cuentan, mismos que a su vez se contrarían. *Las soluciones a las que unos u otros llegan, terminan por ser opuestas; lo que termina por implicar que el derecho no depende de lo que es, sino de quién lo determina.*<sup>186</sup>

Como consecuencia de lo anterior, según Luis M. Cruz, se genera otro problema. El relativo a que la validez de las normas del Estado, depende en último término de un juicio de conformidad con la Constitución, lo cual supone siempre una cierta interpretación de la Constitución misma y de los principios constitucionales. Lo que representa un peligro real, a saber, que los jueces tienen la posibilidad de hacer triunfar sus propias concepciones sobre las del legislador y sobre las de la Constitución misma.<sup>187</sup> Por lo que podría, como lo refiere Cappelletti, considerarse no sólo como un desvío respecto del proceso legislativo,

---

<sup>185</sup> GARGARELLA, Roberto, en “*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*”, México, SCJN, 2007, pp. 231-271.

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> M. Cruz, Luis, *op. cit.*, nota 175, p. 27.

sino incluso como su aniquilación. Pues sin lugar a dudas, incluso jueces que trabajen muy sinceramente para proteger las libertades públicas podrían, a la larga y sin quererlo, transformarse en instrumentos de la tiranía, si les falta la legitimidad democrática.<sup>188</sup>

Asimismo, siguiendo con los obstáculos que se han planteado para la implementación de este sistema, José Ramón Cossío Díaz, refiere que en nuestro país, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con un diseño adecuado para enfrentar las encomiendas que genera este sistema. Comenta que debido a la pobre cultura jurídica y constitucional que existe en México, no se logra diferenciar que lo que se encuentra o pudiera estar en pugna, no son los órganos de autoridad, sino las distintas racionalidades que existen. Además de que hay una falta de crítica a las decisiones de la Corte, lo que terminan por impactar más allá de lo jurídico; razón por la cual su revisión es tan necesaria.<sup>189</sup> De lo que se desprende que a juicio del Ministro, debido a la falta de cultura jurídico-constitucional, y en consecuencia de la ausencia de crítica a las resoluciones de la Corte, se tiene una concepción errónea de la situación, en la que los conflictos no son de la propia Corte, sino de las distintas doctrinas o tendencias constitucionales, situación que en cierto modo no es desfavorable por sí misma, pero genera incertidumbre en la población.

Derivado de lo anterior, las preguntas a responder serían si se puede implementar la judicialización de la política en las democracias no consolidadas, y cuál sería el impacto de esto. Al respecto, Javier Couso advierte sobre los peligros de introducir la judicialización de la política de forma rápida y apresurada; pues introducir el control constitucional, propio de la dimensión más avanzada del estado de derecho, cuando apenas se está conformando un estado de derecho autónomo, pondría en riesgo precisamente dicha autonomía, terminándose por subsumir el derecho a la política, politizándose el derecho. Por lo que concluye entonces que la judicialización de la política en las democracias no consolidadas

---

<sup>188</sup> CAPPELLETTI, Mauro, *“La Justicia Constitucional”*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Dirección General de Publicaciones, 1987, p. 325.

<sup>189</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, en *“Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia”*, *op. cit.*, nota 185, pp. 89-101.

por un lado es difícil, dado que no se cuenta siempre con los elementos institucionales y culturales adecuados, y por otro, contraproducente, en especial cuando se intenta judicializar un estado de derecho que más que autónomo siga siendo represivo.<sup>190</sup>

Sin embargo, así como existen posiciones que cuestionan la viabilidad de este sistema, sobre todo en lo relativo a la actuación de los Tribunales Constitucionales como rectores del mismo, también hay argumentos que los refutan y que podrían ser suficientes para sostener que bajo ciertas circunstancias, y sin caer en radicalismos, es totalmente viable que dichos órganos puedan ejercer una función básica, pero fundamental, dentro del *estado constitucional de derecho*.

En ese sentido, en cuanto a los problemas de legitimidad y de cómo deben actuar, o qué rol juegan los Tribunales Constitucionales en el estado constitucional de derecho, Rodolfo Vázquez, defiende que la justicia constitucional es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la existencia de un *estado democrático de derecho*. Para ello refiere a Ernesto Garzón, quien para justificar el papel del Poder Judicial argumenta que: *los jueces adoptan un punto de vista interno respecto del sistema, se adhieren ante todo a la norma constitucional, más que a razones prudenciales de costo-beneficio o de negociación-compromiso, propias de la esfera política, y en este sentido, en sus decisiones no expresan la voluntad popular, sino ponen límites a los posibles extravíos inconstitucionales de los representantes de esa voluntad*. También cita a Luigi Ferrajoli, para quien *los derechos humanos, atrincherados en la Constitución, se encuentran en una esfera de lo indecible, fuera del alcance de la mayoría. Los únicos, entonces, facultados para garantizarlos son los jueces constitucionales*.<sup>191</sup>

Otro argumento que utiliza para tratar de conciliar al control de la constitucionalidad con la representación democrática, es lo que Robert Alexy denomina *representación argumentativa*, concepto que implica dos cosas: la

---

<sup>190</sup> COUSO, Javier, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*" *op. cit.*, nota 185, pp.151-197.

<sup>191</sup> VÁZQUEZ CARDOZO, Rodolfo, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 97-231.



existencia de argumentos razonables y correctos; y la existencia de personas racionales, dispuestas y capaces de aceptar dichos argumentos. Es a través de esta representación que se puede entender de mejor forma la relación entre los Tribunales Constitucionales y el pueblo: la legitimidad de la actuación judicial descansa, finalmente, sobre la aceptación de sus resultados. Las herramientas que disponen para lograr dicha legitimidad básicamente se reducen a la correcta fundamentación y calidad argumentativa de sus decisiones, así como a la transparencia y publicidad de su actuación. De ese modo la ausencia de legitimidad electoral no es un impedimento si se tienen jueces constitucionales que sepan dialogar razonablemente y posicionarse de forma sensata frente a los debates públicos.<sup>192</sup>

Concluye diciendo que la función de los jueces constitucionales, es la de favorecer el diálogo institucional incrementando la calidad deliberativa de los procesos de decisión y haciendo ver a la mayoría, el peso de razones o puntos de vista que no ha sabido tomar en cuenta, o contradicciones y puntos débiles en la fundamentación de sus decisiones.

En ese sentido, los jueces constitucionales deben: ayudar a reconocer los diferentes puntos de vista; forzar a los legisladores a que funden y justifiquen sus decisiones; incluir a las voces y argumentos ausentes en el debate; e impedir que los que están en el poder excluyan y reemplacen a los que no. De esa forma es que Gargarella, mismo que propuso algunas dificultades a las que se enfrentarían los Tribunales Constitucionales, comenta que para solventarlas los jueces constitucionales deben promover el dialogo democrático, pues, *muchas manos levantas al unísono, no implica que se ha tomado una decisión democrática, sino que lo importante es conocer las razones que justifican dicha decisión.*<sup>193</sup>

Así, la tarea del juez constitucional consiste pues, en decidir metódicamente, de manera correcta y según el derecho vigente los distintos casos que se le presentan, y en fundamentar sus decisiones de tal manera que sean aceptables para los implicados y para el público interesado. En este sentido, una

---

<sup>192</sup> *Idem.*

<sup>193</sup> GARGARELLA, Roberto, *op. cit.*, nota 185, p. 231-271.

decisión judicial, en la medida en que esté fundamentada jurídicamente. Será más aceptable que si sólo lo está moralmente. Precisamente, la concepción de la Constitución como un ideal jurídico o como un modelo de principios jurídicos, hace posible que el propio Tribunal Constitucional tenga que dar cuenta, jurídicamente, de sus decisiones y por tanto, también debe estar sujeto a control público.<sup>194</sup>

Coincidente con lo anterior es Elizondo Meyer-Serra, quien desde una visión mucho más política que jurídica, considera que el papel del Tribunal Constitucional no se reduce a invalidar leyes, sino que enfatiza la función que tiene en la deliberación democrática, pues ayuda a la construcción de la democracia al ser el que determina, a través de la interpretación, qué dice, y qué no dice la Constitución. El Tribunal Constitucional es el responsable de que la Constitución sea un texto vivo, cambiante, que evoluciona a la par de la sociedad, creando así una especie de relación interdependiente: *aquel cambia conforme a esta, y ésta es modelada, a su vez, por aquél*. Así el Tribunal Constitucional sólo llegará a estar donde la clase política lo permita, pero por esto, debe estar en el constante dialogo con los otros poderes, fomentando una relación genuina de cooperación para poder realizar los objetivos democráticos que se tienen<sup>195</sup>.

En otro orden de ideas, Capelletti, quien también emitió alguna consideración relativa a la posible problemática de la actuación de los Tribunales Constitucionales en este sistema, convencido de que no es así, expone algunos puntos para sustentar por qué el Poder Judicial debe de asumir cierta responsabilidad, para lograr un verdadero *estado constitucional de derecho*.<sup>196</sup>

De esa forma considera que, la sobrecarga del legislador, consecuencia del considerable aumento de las demandas de intervención legislativa en el Estado moderno, se convirtió pronto en un rasgo característico al menos en las sociedades pluralistas y liberales. Es decir, los Parlamentos están con frecuencia excesivamente concurridos y preocupados por problemas políticos, a la vez generales y cotidianos, para tener la capacidad y prontitud necesarias para

---

<sup>194</sup> M CRUZ, Luis, *op. cit*, nota 175, p. 25.

<sup>195</sup> ELIZONDO MEYER SERRA, CARLOS, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit*, nota 185, pp. 53-69.

<sup>196</sup> CAPELLETTI, Mauro, *op. cit*, nota 188, pp. 313-316.

satisfacer las acrecentadas necesidades de la legislación. De forma paradójica, los Parlamentos se fijan tantos objetivos y tan diversos que deben ceder gran parte de su trabajo a otros, para no sucumbir paralizados; sus ambiciones abocan finalmente en su abdicación.

Esos otros, a los que los Parlamentos se han visto obligados a ceder gran parte de su trabajo fueron originalmente, al ejecutivo y sus cuerpos administrativos que garantizaban la ejecución de los programas legislativos o administrativos. Sin embargo, sigue comentando el autor que, actualmente existe un desencanto y una desconfianza creciente no sólo frente al legislativo, sino también frente al Ejecutivo y sus numerosos órganos. Pues por una parte los Parlamentos han demostrado su incapacidad para actuar como instrumento omnipotente a favor del desarrollo social. Han sido demasiadas las leyes promulgadas demasiado tarde o que han quedado desfasadas con excesiva prontitud; demasiadas han resultado ineficaces o incluso contraproducentes con respecto a los objetivos sociales que se les habían señalado, y han sido muchas las que han creado confusión, oscuridad y contradicciones en el campo del derecho. Asimismo, es un hecho que en las sociedades pluralistas los Parlamentos se componen fundamentalmente de políticos localmente elegidos y de políticos electoralmente vinculados a determinadas categorías o a cierto grupo. Los valores y prioridades de esos políticos, por los que están más que dispuestos a gastar el dinero público, no son con frecuencia más que valores y prioridades locales o de grupo.

Por otra parte la aparición del *Estado administrativo* ha provocado problemas igualmente graves. Pues los peligros de los abusos burocráticos, la amenaza que supone la tutela paternalista y la opresión autoritaria de los ciudadanos por un aparato administrativo omnipresente, son algunos de los riesgos que se corren al tomar una forma de Estado como tal.

Puesto que la tercera rama no puede ignorar la considerable transformación del mundo real, nuevas responsabilidades pesan sobre los Tribunales. El control jurisdiccional de la acción administrativa, ha sido el primer aspecto de este fenómeno. El control jurisdiccional de las leyes es otro aspecto, aún más reciente, de estas nuevas responsabilidades judiciales: el legislador

gigante no podría permanecer incontrolado sin peligro, como ha demostrado la evolución de un número creciente de países. Así, los hechos indiscutibles de la historia moderna están ahí para demostrar que los Tribunales Constitucionales no pueden escapar, una vez que se han enfrentado a las dos formas de gigantismo del Estado.

Retomando a Capelletti, como se expuso en líneas pasadas, fue él mismo quien propuso que el hecho de que los jueces tuvieran la última palabra en cuanto a la validez constitucional podía generar múltiples conflictos. Sin embargo, considera que existen argumentos necesarios para refutar lo anterior.<sup>197</sup>

Así, comienza diciendo que politólogos, de distintos países han demostrado ampliamente que, incluso en el mejor de los mundos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a pesar de haber sido tradicionalmente *directamente responsables del pueblo*, contrario a los jueces, no se ajustan nunca, en realidad, al modelo perfecto de la democracia representativa, pues como se mencionó, en la actualidad, de facto, es bien sabido que en muchas ocasiones los parlamentarios atienden a intereses de grupos en particular y no a los intereses de la sociedad homogénea. Y por el contrario, sostiene que la justicia misma no carece de representatividad, para ello cita a Robert Dahl, quien mediante un ejemplo, explica esta situación: *se designa un nuevo juez en promedio cada veintidós meses, este rápido ritmo de cambios permite a los presidentes moldear el aspecto de la política del Tribunal, de forma que no sea nunca ajena a la expresión de la política dominante en las mayorías legislativas, pudiendo decir incluso que una magistratura electa, puede ser directamente más responsable frente a la mayoría del pueblo.*<sup>198</sup>

Por otro lado, una práctica contraria a la de los Parlamentos, es que los Tribunales Constitucionales habitualmente plasman las motivaciones de sus decisiones en opiniones escritas accesibles al público, de la legitimidad de esas decisiones. De ese modo los Tribunales se encuentran sometidos hasta cierto punto a la opinión pública que de forma indirecta, podría darles una

---

<sup>197</sup> *Ibidem*, pp. 325-334.

<sup>198</sup> *Idem*.

responsabilidad mayor frente a la comunidad, inclusive que la de muchos órganos administrativos o incluso que la de la mayoría de los parlamentarios, que con frecuencia no se hayan expuestos a un minucioso examen público.

Con lo anterior, de ninguna manera se pretende desacreditar por completo al Poder Legislativo y al Ejecutivo, sino que debe entenderse que algunas de las posturas expuestas se dieron durante una época en la que tenía que hacerse de esa forma para lograr posicionarse, y se insiste en que la finalidad de exponerlas es para que se logren contrastar los distintos argumentos y así poder llegar a una conclusión clara de en qué situación nos encontramos y qué ideas son viables para aplicarlas a nuestra realidad.

Así, es que se considera que lo argumentado por el Ministro Cossío y por Javier Couso, en cuanto a que consideran respectivamente, que la falta de cultura jurídico-constitucional, y en general la situación que sufren los países que están en proceso de consolidación democrática, son factores que influyen negativamente en la implementación de este sistema y en específico del *activismo judicial* de los Tribunales Constitucionales; no son argumentos que por lo menos en la actualidad pudieran llegar a pesar de tal forma, que sea inviable pensar que nuestro país está en esas circunstancias.

Lo anterior es así, debido a que inclusive México, desde 1917 contaba con una Constitución, que ya contenía los principios básicos de estas nuevas constituciones que se dieron después de la segunda posguerra, pero por factores sociales y políticos, nacionales e internacionales, no se pudo explotar ese contenido, y durante casi todo el siglo pasado esos contenidos garantistas y progresivos se mantuvieron al margen. Sin embargo, es a partir de la última década del siglo pasado que se dieron reformas constitucionales que permitieron que todos esos contenidos propios de un *estado constitucional de derecho*, pudieran comenzar a hacerse efectivos por medio de mecanismos principalmente conferidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero no sólo eso contribuyó, sino que las circunstancias de que en la actualidad exista una verdadera pluralidad en el Congreso Mexicano; el hecho de que se haya dado una alternancia en el Poder Ejecutivo; la apertura, aunque si

bien no al cien por ciento, pero sí en gran medida al derecho de la libertad de expresión; las recientes resoluciones de la Suprema Corte, en el sentido de confirmar y redimensionar la supremacía constitucional así como el principio de legalidad; e inclusive la apertura que han tenido los medios de comunicación, en comparación con décadas pasadas (aunque existe mucho por hacer al respecto). Aunado a las reformas constitucionales que se publicaron recientemente o que se encuentran en discusión en las Cámaras, tales como la relativa a la reforma política, a la reforma en materia de derechos humanos, a la reforma en materia de juicio de amparo; o algunas que se han propuesto, como los gobiernos de coalición, etc. Constituyen un escenario, en el que sin duda se puede comenzar implementar un verdadero *estado constitucional de derecho*, que claro, nunca se va a dar de manera radical, ni de la noche a la mañana, pero una vez que están dadas las principales condiciones, se tiene que empezar a implementar la cultura jurídico-constitucional, no sólo en los jueces constitucionales, sino en todas las autoridades, e inclusive en la ciudadanía, pues son estos últimos quienes por medio de sus críticas bien informadas, darán verdadera legitimidad a los órganos encargados del poder. Por ello consideramos, que las anteriores razones, son suficientes para considerar que México ya no está en las mismas condiciones de hace quince o veinte años en las que sí hubiera sido difícil pensar de esta forma.

Por su parte, Jesús Orozco Henríquez, para acreditar cómo los instrumentos de justicia constitucional le han permitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación construir un nuevo orden constitucional y contribuir al desarrollo democrático refiere, que fungiendo bajo dicho modelo, la jurisdicción constitucional se ve robustecida y se convierte en un genuino garante del orden constitucional. A partir de su sujeción a la Constitución (fundamento de legitimidad), ésta debe coadyuvar a someter al poder político al *rule of law*, reduciendo las zonas de inmunidad de los actores gubernamentales. Sin embargo, refiere que no debe sobrecargarse al Tribunal Constitucional, porque de convertirlo en una arena política, la intervención en él por otros órganos, se volvería irresistible, restándole independencia. Por lo que al final, debe limitarse sólo a la *esfera de lo indefendible*, no a lo *decidible* por la política, y a la *administración*, por

la propia Constitución. Además, es el mismo Tribunal quien se debe de encargar de su propia legitimidad, lográndola a través de su argumentación: debido al principio de justificación y al de pluralidad, éste debe siempre fundar y motivar sus fallos, recordando la importancia de la razonabilidad de las decisiones, así como la transparencia de su actuar.<sup>199</sup>

Ahora bien, una vez que se contrastaron los sistemas constitucionales, y que se expusieron algunas críticas e inconvenientes, así como sus respectivos argumentos contrarios. Como se adelantó, el *estado de derecho* y el *estado constitucional de derecho*, en un inicio se vieron como posturas absolutamente contrarias, pero con el paso de los años se han ido formado opiniones que consideran que ambas teorías pueden ser compatibles e incluso complementarias.

Es el caso de Robert Alexy, quien intenta hacer compatibles ambos órdenes en un mismo concepto de Constitución, mediante la elaboración de lo que denomina una *dogmática de los márgenes de acción*, la cual hace posible una adecuada armonización entre los principios materiales (dignidad, libertad e igualdad) y los formales (estado de derecho y democracia). En este sentido, su propuesta se situaría en un camino intermedio entre el estado de legislación parlamentaria y el estado jurisdiccional; y la Constitución se configuraría como un orden fundamental que, sin embargo, dejaría abierto un margen de acción para la actividad legislativa.<sup>200</sup>

En este modelo llamado *material-procedimental*, se confían algunas cosas a la discrecionalidad del legislador y otras no; es decir, hay ciertas cosas que están ordenadas o prohibidas. Entre los elementos materiales de una Constitución de tal tipo, se encuentran tanto las normas iusfundamentales como la determinación de los fines del Estado. El núcleo de su parte procedimental está constituido por las normas sobre el procedimiento legislativo. En esta Constitución, el marco es lo que está ordenado y prohibido; lo que no está ni ordenado ni prohibido, es lo que se encuentra en el interior del marco. El margen de acción del legislador es aquí de tipo estructural, ya que hace referencia a la estructura de las

---

<sup>199</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, en "*Tribunales Constitucionales en la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 271-319.

<sup>200</sup> M. CRUZ, LUIS, *op. cit.*, nota 175, pp. 85-89.

normas de la Constitución. Junto a dicho margen de acción, Alexy considera que existe otro tipo: el margen de acción epistémico o cognitivo, que deriva, no de los límites de lo que la constitución ordena y prohíbe, y por otra, lo que no ordena ni prohíbe, es decir, lo que confía a la discrecionalidad legislativa.

Por tanto, para Alexy cabe un concepto de orden marco que incluya elementos materiales y que, a su vez, deje abierto un margen de acción al legislador. Este modelo, descrito con los conceptos de mandato, prohibición y de lo discrecional, puede caracterizarse también con ayuda de los conceptos de necesidad, imposibilidad y posibilidad.

De esa forma, el constitucionalismo moderado propuesto por Alexy, pretende situarse como una vía entre el estado constitucional y el estado legislativo, que inclinándose claramente hacia el lado del primero, intenta preservar los principios de la democracia formal. La Constitución ordena y prohíbe ciertas acciones mediante la normas iusfundamentales y los principios formales establecidos, así se tiene tanto un orden marco como uno fundamental. A su vez, deja abiertos márgenes de acción estructurales y epistémicos, confiando una cierta discrecionalidad al legislador para la concretización de los derechos fundamentales. Del mismo modo, la intervención de un Tribunal Constitucional, cuando constata una violación de los deberes y de la competencia por parte del legislador, no supone un desplazamiento inconstitucional de la competencia del Tribunal hacia el ámbito de la legislación. Esta intervención no sólo está permitida, sino también ordenada por la Constitución, en la medida en que ésta determina el marco de su acción. Por tanto, lo que está en discusión, a juicio de Alexy, no es si el Tribunal Constitucional tiene competencia en el ámbito de la legislación, sino su alcance: la defensa del orden marco que establece simultáneamente un orden fundamental.

En ese orden de ideas, conviene citar de nueva cuenta a Baldassarre, quien refiere que con el estado constitucional de derecho, ha surgido un nuevo grado de legitimidad, esto es: *Más exactamente, se exige que la ley, que permanece como soberana en la regulación de las conductas de los sujetos públicos y privados, debe ser conforme o compatible con la Constitución, se quiere*



*desarrollar válidamente su suprema función reguladora. Este ulterior grado de legitimidad viene garantizado por una jurisdicción específica, la constitucional, que asume principalmente el deber de verificar la compatibilidad de las leyes respecto de la Constitución. En tal sentido, el estado constitucional representa, no ya una subversión del estado de derecho, sino una extensión de este nivel superior de la Constitución.*<sup>201</sup>

Y es en ese mismo sentido se refiere Zagrebelsky, pues considera que lo que se plantea no es sustituir la soberanía de un monarca o de una asamblea parlamentaria, que expresaba la ley, por una soberanía abstracta de la Constitución, pues conduciría a un malentendido de las características del Estado constitucional actual. Por tanto no se pretende una unificación como se hacía con la Ley, sino por el contrario una separación entre los distintos aspectos o componentes del derecho, que en el Estado de derecho estaban, empero unificados en la ley.<sup>202</sup> Por lo que puede decirse, que en la actualidad el sistema en comento, es la consecuencia de las dos grandes corrientes constitucionales que tradicionalmente habían caminado separadas, la norteamericana, que estableció una Constitución garantizada sin contenidos normativos; y la europea que estableció Constituciones con un denso contenido normativo pero sin garantías. Conjugándose ambos modelos para arrojar como consecuencia un sistema de *Constituciones normativas garantizadas* en última instancia por el control de constitucionalidad, dotando al Poder Judicial de la última palabra en cuestiones controvertidas. Por lo que los jueces constitucionales son los intermediarios principales (aunque en ningún caso los únicos) en este proceso y por tanto a ellos les corresponde, en última instancia, garantizar y hacer posible dicha comunicación, tanto en sus papeles de intérpretes constitucionales, como en el de promotores de la opinión pública. Ello sin que se pretenda, ni de facto ni de derecho, desplazar al Parlamento de sus funciones básicas, ni mucho menos vulnerar su autonomía.

---

<sup>201</sup> BALDASSARRE, Antonio, en “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional*”, *op. cit.* nota 176, pp. 185-186.

<sup>202</sup> Zagrebelsky, Gustavo, “*El derecho dúctil, ley, derecho, justicia*”, *op. cit.* nota 45, pp.37-39.

En este punto, resulta oportuno hacer referencia a un aspecto que ya se trató, el de la autonomía parlamentaria, en específico, cuando se habló de las teorías que se han formado al respecto. Mismas que, coinciden con la evolución que se ha desarrollado en este tema, pues se dijo que después de la segunda posguerra, apareció la teoría normativa, en la que el reglamento parlamentario deja de ser un acto exclusivamente imputable a la asamblea que contaba con plena disponibilidad sobre él, para convertirse en acto estatal que produce normas integradas en el ordenamiento jurídico. Con la precisión de que el Parlamento siempre guardará sumisión a la Constitución, y en algunos casos podrá ser sujeto a control de la constitucionalidad.

Después, se habló de la teoría *indirizzò* político, que tenía como principal preocupación que el reglamento parlamentario procurara la independencia y autonomía del parlamento, sin importarle lo relativo al control de constitucionalidad.

Sin embargo, surgió una postura ecléctica que sostuvo Manetti, quien refiere que la primera postura se olvida del carácter político de los parlamentos, queriendo someterlos siempre al control de la constitucionalidad; y la otra, se olvida de ese control, y sólo se preocupa por el ámbito político. Por lo que, propone que la autonomía se debe referir a todas las relaciones eminentemente políticas, como las relaciones entre los grupos parlamentarios; por lo que todas aquellas materias que escapen de este rubro, deben ser consideradas verdaderas fuentes de derecho, y por tanto estar sujetas a control de la constitucionalidad.

Al respecto, Elviro Aranda, sostiene que esta teoría tiene un punto débil, en lo referente a los derechos de las minorías, pues quedarían en estado de indefensión si se pretende que todos los actos de naturaleza política queden fuera del control de la constitucionalidad, por lo que propone que deben crearse los medios adecuados para su protección, y al no mencionar de qué tipo, de la pauta para pensar en que también algunos actos de naturaleza política pueden ser sujetos de control de la constitucionalidad.

Y es sobre este punto, en donde Baldassarre sí hace referencia expresa, pues refiere, que conforme a los criterios más recientes derivados del *estado*

*constitucional de derecho*, la configuración de la justicia constitucional puede tomar un rumbo, no sólo como protectora de los derechos fundamentales de los individuos, sino que también puede erigirse como *justicia política*. Por ejemplo, desarrollando una función de *moderación*, sobre la base de las normas constitucionales, respecto de las relaciones entre la mayoría y la minoría. Por lo que el núcleo central de la justicia constitucional viene por tanto dado, por la *constitucionalización* de las relaciones políticas.<sup>203</sup>

Con todo lo anterior, se pone de manifiesto que desde el punto de vista estrictamente del Derecho Parlamentario y desde el punto de vista del Derecho Constitucional, las distintas corrientes doctrinales y como se verá más adelante incluso conforme a las reformas constitucionales dadas en nuestro país, y por tanto la Suprema Corte, en la actualidad coinciden en que acorde a las circunstancias político-jurídicas, resulta idóneo lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que todas las autoridades, al emitir leyes o actos deben sujetarse a las normas, principios y directrices fijadas en la Constitución, y por lo tanto someterse a control de la constitucionalidad.

En otro orden de ideas, conforme a lo expuesto, se mencionó que los Tribunales Constitucionales o los jueces constitucionales, van a jugar un papel sumamente importante en el estado constitucional derecho, pues en muchos aspectos tendrán la última palabra en materia de constitucionalidad. Asimismo se expusieron algunos de los posibles problemas a los que se podían enfrentar, y del mismo modo los argumentos para solucionarlos o en su caso para demostrar que no hay tal problemática. Sin embargo un factor que no hemos tomado en cuenta y que es fundamental, es el relativo a cuáles deben ser las circunstancias políticas adecuadas para que los Tribunales Constitucionales puedan desarrollar correctamente sus funciones.

Así, tratándose del sistema jurídico y político, Fix Fierro refiere que es en la Constitución donde estos confluyen. Pues al limitar las zonas de contacto entre ambos, aumenta la irritabilidad recíproca entre los sistemas. Sin embargo, esto

---

<sup>203</sup> BALDASSARRE, Antonio, en *“La posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional”*, op. cit., nota 176, pp. 190-191.

permite que se incrementen las posibilidades de que el sistema jurídico registre decisiones políticas bajo la forma jurídica, a la vez que el sistema político, utilice al derecho para implementar la política, obteniéndose una función recíproca y posibilitando que la Constitución se conciba no sólo en forma negativa, sino en forma positiva: *ya no sólo limita al poder, sino fomenta su ejercicio adecuado*.<sup>204</sup>

Expuesto lo anterior, el mismo autor aborda entonces a los Tribunales Constitucionales en particular, entendiéndolos como un *“nodo operativo y organizado del acoplamiento estructural entre el sistema jurídico y político: al final, es en ellos donde la política se reviste de jurídica. Por esto, la función de los tribunales constitucionales en un régimen democrático es una operación de doble transformación: convierte los intereses sociales y disensos políticos en directivas y lineamientos para las operaciones internas del sistema jurídico, y a los requerimientos de generalización y congruencia internos del mismo sistema, en valores y lineamientos generales para la política”*.<sup>205</sup>

Por lo tanto, son la autolimitación y la especialización en las cuestiones constitucionales, las directrices que deben regir a los Tribunales. Y éstos deben respetar a la autonomía del legislador (no deben restringir las posibilidades de hacer política con el derecho), y la del sistema jurídico (deben limitar la constitucionalización del orden a intervenciones puntuales, eficaces y selectivas).

Por su parte José Ramón Cossío, sostiene que lo que ocurre entonces, cuando alguna parte acude a la Suprema Corte para preguntar si un acto de autoridad satisface o no, los estándares constitucionales, ésta tiene que recrear dicha racionalidad jurídica para reconstruirla, dado que se trata de la base sobre la cual se quiere, en principio, vivir. Por lo tanto, implícito en esto está la función de aquella: incluir condiciones de racionalidad en un juego político, convirtiéndose en un factor tanto constitutivo como recreativo de la democracia.<sup>206</sup>

Asimismo, los Tribunales Constitucionales según Nohlen, sólo tiene sentido de ser en una democracia representativa, sobre todo si ésta se equipara a

---

<sup>204</sup> FIX-FIERRO, Héctor, en *“Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia”*, op. cit., nota 185, pp. 69-89.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>206</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, en *“Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia”*, op. cit., nota 185, pp. 89-101.

la constitucional, pues la realidad es que en las democracias participativas, debido a que el soberano popular puede cambiar aleatoria e indiscriminadamente los preceptos constitucionales, los Tribunales Constitucionales pierden su ámbito y sentido.<sup>207</sup> Por lo que para que la jurisdicción constitucional pueda ejercer dicha función, debe contarse con una serie de requisitos irrenunciables, tales como la existencia de un estado constitucional; una democracia representativa; un diseño institucional de los tribunales, que permita que cumpla sus labores; y el desarrollo de una cultura democrática.

Ahora bien, desde un punto de vista meramente jurisdiccional, José Ramón Cossío se ha pronunciado respecto a en qué democracia debe ser en la que actúen los Tribunales Constitucionales. Ha sostenido que no debe ser la electoral, pues para ello está el Tribunal Electoral; sino que debe ser la sustantiva, esto significa que la Suprema Corte debe dedicarse a proteger los derechos humanos, sobre todo, *los viejos derechos liberales* que él considera como precondiciones para la democracia, para mantener un equilibrio de poderes y asegurar el sistema federal, y así garantizar tanto el principio de legalidad como el de supremacía constitucional.<sup>208</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional y con él, el Poder Judicial obtienen una posición compatible tanto con el principio de la democracia, como con el de la división de poderes.

Finalmente, una vez expuesto de manera general, cómo es que las distintas doctrinas compatibles con el llamado estado constitucional de derecho pretenden que operen los Tribunales Constitucionales. Es oportuno abordar la situación que ha vivido nuestro país en esta materia.

En México, a pesar de que como ya se mencionó, la Constitución del 1917 ya contenía los elementos suficientes para comenzar a desarrollar un verdadero *estado constitucional de derecho*, hubo muchos factores que no lo permitieron a lo largo de casi todo el siglo pasado. Así, uno de ellos fue la forma en que el órgano encargado de ser guardián de la Constitución desarrolló su teoría sobre la

---

<sup>207</sup> NOHLEN, Dieter, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 3-53.

<sup>208</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, en "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", *op. cit.*, nota 185, pp. 89-101.

interpretación de los preceptos constitucionales. Dicho órgano siguió varias tendencias de interpretación atendiendo a la dirección política del gobierno en turno. Por ejemplo, la etapa de 1917 a 1927 fue el periodo constitutivo; de 1928 a 1934 el periodo liberal; de 1934 a 1940, el periodo socialista; y de 1940 a 1994, el periodo estatista.<sup>209</sup> En todo este tiempo, los pronunciamientos de la Corte fueron más bien discretos y no se generaron teorías representativas sobre el alcance de los preceptos constitucionales, sobre todo de la parte orgánica de la Constitución. Sin embargo, la Corte no tuvo la posibilidad de declararse en asuntos relativos al sistema competencial en el federalismo, ni en cuanto a la división de poderes, ni en lo relativo a la protección de las minorías parlamentarias, debido a que no existían las garantías jurisdiccionales para tal fin.

No obstante, en la interpretación de la Corte regularmente primaron argumentaciones de tipo legalista, que no permitieron desarrollar una política constitucional que admitiera la utilización de las directrices, valores y principios constitucionales. Como muestra de esta discreción y de su falta de actuación para intervenir en el fortalecimiento del Estado de Derecho, por ejemplo, las controversias constitucionales, mecanismo diseñado para hacer respetar la parte orgánica de la constitución, se utilizaron muy pocas veces antes de 1994, aunque existían literalmente en el texto constitucional desde 1917. Esto fue consecuencia de la misma timidez que la Corte guardó al resolver conflictos entre poderes, sobre todo en lo relativo a los sujetos legitimados para cumplir esa tarea, lo que en el fondo desalentó su utilización.

Lo anterior fue, en gran medida, resultado de la falta de reglamentación del mecanismo, lo que pone de manifiesto el legalismo con que se sustentaron las argumentaciones de la Corte, dejando con esto de cumplir con uno de los principios más representativos del constitucionalismo moderno, el de la supremacía constitucional, pues no hizo respetar la parte que organiza a los distintos órdenes y entes de poder, con lo que el ejecutivo de facto y de derecho, adquirió poderes sin que existiera la posibilidad jurídico-constitucional de

---

<sup>209</sup> TORRES ESTRADA, Pedro, (comp.) *“Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho”*, México, Limusa, 2006, pp. 227-241.

controlarlo. Sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1994, el Poder Judicial, el Derecho Constitucional, el Derecho Procesal Constitucional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ganaron un fuerte protagonismo en México. Si analizamos los últimos periodos de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano, nos daremos cuenta de que, entre 1997 y el año 2000, el peso de las decisiones recayó en el Poder Legislativo, no obstante después del año 2000 la Corte ha tenido que resolver muchas de las grandes cuestiones nacionales.<sup>210</sup>

También es importante señalar que México vive un proceso de consolidación democrática y que, ante la falta de acuerdos en la clase política, la Corte ha recibido muchos de los conflictos del actual debate nacional, corriendo el riesgo de sobrecalentar políticamente sus decisiones al resolver situaciones que deben solucionarse en la *arena política* y no en la *arena jurídica*. De esa forma, a últimas fechas es cada día más grande el protagonismo del Poder Judicial en México, a través de la Corte, y eso ha ocasionado inquietud entre los otros dos poderes. Sin embargo, no pasa nada que no haya ocurrido en otros países cuya tradición democrática y cuya división de poderes son fuertes. Lo que sucede es que en México, el Poder Judicial, fue un poder débil frente a los otros y, en especial, frente al Ejecutivo. Incluso, si analizamos cuál ha sido el órgano encargado de dar armonía y congruencia a la Constitución en los países que han transitado de sistemas autoritarios a sistemas democráticos, o en países que tiene una nueva Constitución, veremos que el Poder Judicial ha sido la válvula de escape, de orientación y de integración.

No obstante lo anterior, la forma de interpretar la Constitución y sus preceptos han cambiado en la Suprema Corte, sobre todo porque dejó de ser una norma organizativa y procedimental, para convertirse en una norma principal o rematerializada. Es decir, la ley, que en un tiempo fue la medida de todas las cosas en el campo del derecho, cedió paso a la Constitución para convertirse ella misma en objeto de mediación. Además, el órgano de aplicación de la justicia constitucional ha asumido que la interpretación de la Constitución también ha

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 239.

cambiado, pues ha variado el contexto político, social, económico, histórico y filosófico del país.

Tal es la importancia de la interpretación que realiza la Suprema Corte, que resulta innegable, que cualquier persona que pretenda hacer un estudio serio sobre cualquier tema jurídico tienen que acudir los criterios emitidos por la Corte, con mayor razón, si nos referimos a la elaboración de una promoción, cualquiera que sea, que se presente ante un órgano jurisdiccional o de gobierno. Con ello no se quiere decir que dichos criterios sean la última palabra o que sólo conforme a ellos se tengan que realizar las cosas. Pero, se insiste no se puede negar su trascendencia en nuestros días. Con ello, se refrenda aun más la responsabilidad y compromiso con la sociedad que deben tener los jueces constitucionales, al momento de resolver.

Así, se puede decir que en México, a partir de la reforma constitucional de 1994, las Controversias Constitucionales, las Acciones de Inconstitucionalidad y el Juicio de Amparo se tornaron en genuinos medios de control constitucional judicial. Que junto con la facultad de investigación, la delegación de asuntos electorales al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del control de la legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, han hecho que la Suprema Corte tenga las herramientas suficientes para asumir el papel que le corresponde dentro del *estado constitucional de derecho*; y así poder fungir como un órgano sólido, pero sobre todo legítimo a la hora de ejercer sus facultades constitucionales, que como ya se mencionó, son el origen de esa legitimidad.

Finalmente, y con la finalidad de cerrar este apartado y adelantar consideraciones que se abordarán en los siguientes, cito la siguiente idea: *...ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos nos permiten, sino incluso lo que prohíben.*<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> *El federalista*, traducción y prólogo de G. R. Velasco, FCE, México, 1943, n.º 78 (Hamilton), p. 339, citado por ZAGREBELZKY, Gustavo, "El Derecho Dúctil, ley, derecho, justicia", *op.cit.* nota 45, p. 55.



## **CAPÍTULO III. Panorama y problemática de la regulación interna del Congreso Mexicano.**

### **1. Reforma constitucional de 1977.**

En México el Poder Legislativo ha estado facultado constitucionalmente para autoreglamentarse desde la Constitución de 1824, que en su artículo 34 estipulaba:

*“34. Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer sobre él, si ambas cámaras lo estiman conveniente.”<sup>212</sup>*

Asimismo la Constitución de 1857 en la fracción XXVIII, del artículo 72, establecía:

*“PARRAFO III  
De las facultades del congreso.  
72. El congreso tiene facultad:*

*...  
XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas ú omisiones de los presentes.”<sup>213</sup>*

Y finalmente, la Constitución de 1917, en la fracción XXIII, del artículo 73.

*“SECCION III.  
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.  
Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*...  
XXIII.- Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.”*

Posteriormente, mediante decreto de 6 de diciembre de 1977. Por un lado, se derogó la precitada fracción XXIII del artículo 73 constitucional, eliminando la facultad del Congreso para emitir su propio reglamento interno; y por otro, se adicionaron tres párrafos al artículo 70 constitucional, en los que se estableció la facultad del Congreso para emitir su propia Ley Orgánica que regularía su

---

<sup>212</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p.246.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p 194.

estructura y funcionamiento internos, con la novedad de que esta ley no podría ser vetada, ni necesitaba de promulgación por parte del ejecutivo federal:

*“Artículo 70. Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".*

***El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.***

***La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la cámara de diputados.***

***Esta ley no podrá ser vetada ni necesitara de promulgación del ejecutivo federal para tener vigencia.”.*** (Lo destacado es propio).<sup>214</sup>

Esta última reforma, fue el resultado de múltiples situaciones que venían dándose a nivel mundial en todos los aspectos, (político, social, económico e inclusive jurídico). En México, hubo un amplio periodo de inmovilidad política, debido a que en un solo partido estaba concentrado gran parte del poder, pues el Presidente de la República dominaba por completo al Congreso. Por lo que empezaron a surgir movimientos que permitieron sacar a la luz las verdaderas necesidades y opiniones de la población. Por ejemplo, en 1939 surgió el primer partido político de oposición, Acción Nacional, que apareció para recopilar las inconformidades del pueblo mexicano de la época. De ese modo, en la Cuadragésima Legislatura, por primera vez aparecieron entre sus integrantes, cuatro Diputados de ese partido. Posteriormente fueron apareciendo nuevas corrientes políticas, e inclusive otros partidos políticos, que inyectaron nuevas ideas, y seguían recogiendo las inconformidades de la población.

Al darse cuenta de esta situación, el Presidente López Mateos, propuso una nueva forma de integrar la Cámara de Diputados acorde a las necesidades que se venían presentando, *“Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en*

---

<sup>214</sup> D.O.F., 06-12-1977, Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos ‘diputados de partido’.* La propuesta fue aprobada por el Congreso y publicada el 22 de junio de 1963.<sup>215</sup>

Sin embargo, aún cuando el sistema de *diputados de partido*, estuvo vigente durante casi cinco legislaturas, no se logró obtener una auténtica estructura pluripartidista. Por lo que ahora, el Presidente López Portillo propuso una reforma más a fondo, mediante la que se sustituyera el sistema de *diputados de partido*, por un sistema en el que coexistieran el sistema de representación proporcional, en unión con el ya establecido de mayoría relativa, en el que el dominante fueran los de mayoría, y se introdujera parcialmente el primero. Para la implementación de este sistema se aumentó el número de Diputados a 400, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, aunque posteriormente se aumentaron otros 100 de este principio para quedar en 500, tal como en la actualidad se mantiene. Sin embargo, el sistema con una minoría garantizada constitucionalmente del 25%, no alteraba en lo fundamental la correlación de fuerzas políticas, de modo que este cambio, materialmente no tuvo grandes alcances, pero de algún modo ayudó, pues como lo refiere Jorge Garabito: *tuvo más importancia como efecto psicológico que político.*<sup>216</sup>

Por lo que al advertirse que el sistema de equilibrio de poderes no funcionaba, pues había un desequilibrio marcado que favorecía al ejecutivo. Incluso llegó a preguntarse, cuál era entonces realmente la función del Poder Legislativo. Tan es así, que se dice que en esa época, *la función del Congreso se reducía a ser legitimador de los actos del Ejecutivo*, debido entre otras causas, a que en esa década, ambas cámaras eran controladas por el Presidente, en virtud de un sistema político autoritario que se implantó posteriormente a la Revolución.

---

<sup>215</sup> GARABITO MARTÍNEZ, Jorge, “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, Revista Quórum Legislativo núm. 81, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, abril-junio 2005, p. 16.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 22.

Sin embargo, debe contextualizarse, pues esta modificación constitucional no debe ser vista como un logro únicamente del Titular del Poder Ejecutivo, sino como el resultado de una serie de presiones políticas y sociales que el régimen del Presidente López Portillo tuvo que afrontar desde su inicio.<sup>217</sup>

En ese contexto, fue que la reforma de 1977, no sólo modificó la forma de integrar el Congreso Mexicano, sino que también, reformó el artículo 70 constitucional, que cómo se mencionó en párrafos anteriores, se le adicionaron tres párrafos, en los que se facultó al Congreso para emitir su propia Ley en la que regularía su estructura y funcionamiento internos, con la peculiaridad que no podría ser vetada ni promulgada por el ejecutivo.

Las principales razones que expresaron los Diputados y Senadores, para motivar esta reforma, fueron las siguientes:

- El incremento de las posibilidades de la representación nacional a través del nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados que combina la elección de 300 diputados por el procedimiento de mayoría relativa con la elección de otros 100 por el principio de representación proporcional de los partidos políticos registrados.
- El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público lo que obliga a garantizar en la vida parlamentaria de la Cámara, los derechos de libertad de sus representantes, con el fin último de promover, cada vez más, la participación política del pueblo y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder político en tanto constituyen organizaciones formadas libremente por los ciudadanos.
- El establecimiento de un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión al conferirse con este objeto nuevas facultades a las Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación exige desarrollarse en la Ley Orgánica del Congreso.

---

<sup>217</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, "*La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", Revista Quórum Legislativo núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2005, p. 19.

- A que atendiendo a la técnica jurídica, la gradación de normas, va de la Constitución a la Ley y después al Reglamento, por lo que la expedición de una Ley Orgánica y Reglamentaria del Congreso, permitirá, formalmente, darle jerarquía adecuada a las normas internas y, materialmente ser más acorde con los requerimientos de los nuevos tiempos.
- Inclusive se dijo, *los mexicanos lo han reiterado: gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.*<sup>218</sup>

Otras de las razones por las que era necesario, el cambio de regulación interna del Congreso Mexicano, era que el reglamento que estuvo vigente por más de 40 años, aun con sus múltiples reformas, ya no era adecuado para las necesidades de la época y mucho menos con la reforma en cuestión, pues con el incremento de los miembros de las cámaras, se requería de una regulación mucho más eficaz que lograra encausar todas las ideas ahí expuestas, y a la vez organizarlas de manera adecuada, con la finalidad del correcto desempeño de la gran cantidad de funciones que le atañen a los Parlamentos modernos.

Sin embargo, no resultó fácil entender técnica y jurídicamente estas razones, por lo que como lo refiere Juan Carlos Cervantes, analizando el contexto en que tuvo lugar la reforma. Fue posible deducir que el cambio del Reglamento por una Ley Orgánica, estaba estrechamente ligado con la tendencia modernizadora en materia administrativa de esa época, y no a cuestiones de estricto carácter jurídico-parlamentario. Tal como lo sostuvo el Senador Padrón Puyou, quien señaló, que en virtud de que el Congreso ya había aprobado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instrumento básico del Poder Ejecutivo y que el Poder Judicial se regía por un ordenamiento igual: *“era imperioso, congruente con la realidad y necesario, que en el Poder Legislativo se*

---

<sup>218</sup> DECRETO, 04-02-1977, **EXPOSICION DE MOTIVOS**, CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS, EXPOSICION DE MOTIVOS, México, D.F., a 7 de Septiembre de 1976, INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

*establezca, también, la base para que, siendo depositario de la soberanía del pueblo, cuente con una Ley actual, ágil y acorde con los tiempos modernos”.*<sup>219</sup>

De esa manera, con base en lo expuesto en el capítulo pasado en cuanto a la naturaleza jurídica de este tipo de disposiciones, podríamos argumentar que no se les puede equiparar a ningún tipo de norma, pues su esencia es totalmente distinta, en virtud de que éstas, son normas materiales que buscan lograr un correcto desempeño de las tareas parlamentarias mediante una autonomía orgánico-funcional, que está dotada a su vez de tintes meramente políticos, en función del carácter representativo del órgano de mérito. Por lo que las funciones que puede llegar a desempeñar la Ley Orgánica de otro órgano del Estado, serán totalmente distintas a las que tendrá un reglamento parlamentario. En consecuencia, un reglamento parlamentario no será más o menos eficaz, en función de su nomenclatura, sino que por sí mismo atendiendo a su forma de creación, a su ausencia de sanción, a los fines que persigue, a su contenido y a otras tantas características tan peculiares, es que podrá lograr tener un adecuado funcionamiento. Y es también por todas esas razones, que deben quedar fuera de toda jerarquía normativa, pues deben estar en un plano horizontal respecto de las demás normas.

De esa forma, los principales aspectos que se incluyeron en la nueva ley consistieron en que:

- Se acotó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se dejó vigente la parte relativa al desarrollo de procedimientos en específico, como las sesiones, los debates y las votaciones, debido a que esas cuestiones, a juicio de los legisladores, se asemejaban a temas de índole administrativo.<sup>220</sup> Sin embargo, resulta importante destacar, que en los artículos 66 y 106 de la propia ley, se decía que lo relativo a las sesiones, debates y votaciones, sería regulado por los Reglamentos internos de debates de cada cámara. Pero durante toda la vigencia de

---

<sup>219</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota, 217, p. 24.

<sup>220</sup> Exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1979, Diario de los debates del 9 de mayo de 1979.

esta Ley nunca se emitieron tales disposiciones, por lo que, conforme al artículo 2° transitorio, se siguió aplicando el Reglamento Interior del Congreso de 1934, para los aspectos antes mencionados.

- Se incorporaron por primera vez los grupos parlamentarios, aunque, sólo para la Cámara de Diputados.
- Se separaron las disposiciones para cada cámara, dentro de la misma ley.
- Se reestructuraron las comisiones.
- Se incorporó un nuevo sistema de colegio electoral.
- Se incorporó por primera vez la Mesa Directiva, aunque con funciones muy limitadas.

Como se puede observar, aun con todas las precisiones que más adelante se detallarán, esta reforma constitucional y en consecuencia la Ley Orgánica del Congreso, sí constituyeron un verdadero cambio en la estructura del Estado, con lo que se comenzaron a dar pasos hacia una verdadera autonomía parlamentaria y hacia la consolidación de la democracia. Pues por ejemplo, el hecho de eliminar la posibilidad de que el Ejecutivo vetara esa ley, constituyó un verdadero cambio, por lo menos formal, en cuanto a que se le comenzara a reconocer cierta autonomía parlamentaria al congreso mexicano; así como la circunstancia de que se comenzaran a reconocer los derechos de la minorías, también constituyó otro avance en cuanto a fomentar un ambiente plural en el órgano legislativo.

## **2. Posteriores reformas en materia de reglamentación interna del Congreso mexicano.**

Fueron varias las reformas que sufrió la Ley Orgánica de 1979, sin embargo, sólo se atenderá a la de 1981 y a la de 1994; pues en 1999 se abrogó a la de 1979 y se creó una nueva Ley Orgánica (vigente a la fecha), misma que

igualmente ha tenido varias reformas, pero aquí sólo se hará referencia a la de 2004, por estar estrechamente relacionada con el tema que nos atañe.

Así, en 1981, se reformó el artículo 60 constitucional, relativo a los Colegios Electorales. Por lo que la Ley Orgánica del Congreso indirectamente tuvo que ser modificada para adecuarse a estas reformas. Modificándose los artículos 15, 23 y 24 de dicha Ley.<sup>221</sup>

En 1994, se dio una reforma que implicó más aspectos. Pues para esas fechas, la oposición fue ocupando cada vez un mayor espacio en el interior de las cámaras, no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente, inclusive llegaron a ocupar 240 curules, que aún cuando no conformaban una mayoría absoluta, la tendencia sí apuntaba hacia allá.

Por esa razón, la reforma naturalmente atendió a la modificación de las normas de dirección y administración, ámbitos en los que la oposición ya comenzaba a reclamar injerencia. No fue fácil lograr esta reforma, pues por la naturaleza de los temas en cuestión, el debate era sumamente sensible, tan es así que se tardaron casi dos años en llegar a un acuerdo, en 1992 iniciaron las negociaciones y fue hasta julio de 1994 que se concretaron en lo siguiente:

- Se amplió el número de integrantes del Senado a 128.
- Se eliminó la figura del Colegio Electoral, para determinar la validez de la elección de Diputados y Senadores.
- Se incluyeron prácticas parlamentarias al texto de la ley.
- Se estableció la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, con lo que la Gran Comisión dejó de ser el único órgano de dirección. Y en el Senado, la Gran Comisión se convirtió en órgano plural.
- Y, se incluyeron a la Mesa Directiva miembros de todas las fracciones parlamentarias.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> D.O.F. de 22-04-1981, Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>222</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 217, pp. 38-42.



Finalmente, en 1999, se dio una verdadera reforma integral. En las elecciones intermedias de 1997, el partido que venía siendo el mayoritario, perdió algunas de las elecciones en los Estados de la República, así como la mayoría absoluta en el Congreso. Situación que trajo muchos problemas principalmente en cuestiones atinentes a la dirección de las cámaras, sin embargo, las soluciones no estaban previstas en la Ley Orgánica, por lo que se tuvieron que resolver mediante acuerdos parlamentarios, que aunque modificaban radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, constituían una alternativa viable.<sup>223</sup>

Pero aun así seguían siendo necesarias modificaciones de fondo a la Ley Orgánica, por lo que después de un tiempo, se comenzaron a presentar múltiples iniciativas de reforma a la Ley, todas ellas se dictaminaron conjuntamente y el resultado fue la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999. Las principales modificaciones atendieron a la existencia de un órgano de gobierno perfectamente definido, en donde se pudiera dar una participación plural; donde la toma de decisiones se daba conforme a la fuerza electoral representada por cada grupo parlamentario; se fortaleció la Mesa Directiva; y, se distribuyeron las funciones en general de todos los órganos de dirección y de las comisiones, para permitir un trabajo legislativo ágil y fructífero.<sup>224</sup>

Ahora bien, desde la Ley Orgánica de 1979, en cuanto a la reglamentación funcional de cada una de las cámaras, se estipulaba lo siguiente:

*ARTÍCULO 3º. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República **esta Ley y los Reglamentos que se deriven de la misma.***

...

*ARTÍCULO 66.- El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará, con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.*

...

*ARTÍCULO 106.- El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores establece todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.<sup>225</sup> (Lo destacado es propio).*

---

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>224</sup> GARABITO MERTÍNEZ, Jorge, *op. cit.*, nota 215, pp. 32-34.

<sup>225</sup> D.O.F. 25-05-1979, Poder Legislativo, Cámara de Diputados, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, en la Nueva Ley Orgánica de 1999, dicho aspecto se reguló de la siguiente manera:

*Artículo 3º. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales...*<sup>226</sup> (Lo destacado es propio).

Sin embargo, en diciembre de 2004, se reformó dicho artículo para quedar como sigue:

*Artículo 3o.*  
*El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra...*<sup>227</sup> (Lo destacado es propio).

Las razones que en su momento motivaron esta reforma fueron las siguientes:

- Dar seguimiento al proceso de actualización, modernización y reforma del Poder Legislativo de la Unión, iniciado con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 y sucedida por valiosos y numerosos esfuerzos de los legisladores federales en 1994 y 1999.
- A que la práctica parlamentaria ha demostrado que cada órgano legislativo requiere libertad para establecer las formas particulares de elaborar sus acuerdos internos, de organizarse y promover el trabajo de sus comisiones, así como para desahogar las discusiones, votaciones e incidencias del procedimiento y el debate legislativos.
- Y es en ese sentido que las diferencias que presentan las Cámaras en su **integración y estructura**, el desarrollo de las actividades legislativas y parlamentarias tanto en el Senado de la República como en la Cámara de

---

<sup>226</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

<sup>227</sup> D.O.F. 30-12-2004, Poder Legislativo, Congreso de la Unión, Decreto por el que se reforma el artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Diputados muestra la diversidad en los mecanismos utilizados para cumplir las atribuciones que constitucional y legalmente les corresponden.<sup>228</sup>

Asimismo, resulta importante destacar lo que en la discusión de origen, el Diputado Iván García Solís refirió:

*“A casi 200 años de existencia del Primer Congreso Mexicano, el honorable Congreso de la Unión se reivindica hoy como un órgano de poder verdadero, auténticamente representativo y en ejercicio de sus facultades y autonomía constitucionales, por primera vez, quizá desde la tercera década del siglo XX.*

*Sin embargo, al mismo tiempo, ante los ojos del ciudadano se encuentra en problemas derivados de una normatividad constitucional e interna con muchos rasgos de obsolescencia e incluso de anacronismo.*

*... Esta perspectiva, sin embargo, encaró el problema del principio de legalidad en un país en que es una exigencia la facultad expresa para la realización de estos actos.*

*Hubo que resolver si esta vía era la adecuada, toda vez que la Constitución no señala que cada Cámara pueda hacer su propio ordenamiento y más aún que este ordenamiento se sujete a un proceso distinto bicameral señalado en la Constitución.*

*...*

*Por ello esta Cámara, pensamos perfectamente, convenientemente, de manera útil, puede tener sus procedimientos internos sin facultad constitucional expresa...<sup>229</sup>*

Igualmente, el Diputado Vázquez González, comentó:

*“Sin embargo, es necesario contar con la facultad, derivada ésta de la Ley Orgánica, para que podamos contar con nuestro propio Reglamento*

*...*

*Sabemos que las normas jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión son, en primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Pero en virtud de que las disposiciones del Reglamento Interior son omisas, confusas y en muchas ocasiones inaplicables para la nueva realidad de la Cámara de Diputados es por lo que nos hemos visto en la necesidad de aprobar innumerables acuerdos parlamentarios, pero el aspecto fundamental es que no contamos con un reglamento moderno y actualizado que nos permita realizar de manera más eficaz nuestra importante tarea legislativa.”<sup>230</sup>*

---

<sup>228</sup> Exposición de motivos (20 de agosto de 2004), fecha de publicación 30 de diciembre de 2004, proyecto de decreto, que reforma el artículo 3°, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>229</sup> DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3°, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>230</sup> DISCUSIÓN DE ORIGEN (2 DE DICIEMBRE DE 2004) FECHA DE PUBLICACIÓN 30 DE DICIEMBRE DE 2004, PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3°, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Sin que por el momento se haga mayor referencia a lo expuesto por los Diputados, conforme a lo que se ha venido exponiendo a lo largo del presente trabajo, es evidente que ciertos argumentos pueden generar puntos de contradicción o bien que merecen algunas explicaciones y precisiones. Por lo que por ahora, basta con referir que éstas fueron las razones que motivaron a los legisladores para llevar a cabo la reforma de mérito.

Ahora, como se mencionó en la exposición de motivos y en la discusión de origen, ambas cámaras procedieron a la elaboración de sus reglamentos. Así pues, la Cámara de Senadores hizo lo propio el 4 de julio de 2010 cuando se publicó el *Reglamento del Senado de la República*. Y por su parte, la Cámara de Diputados emitió el suyo, que se publicó el 24 de diciembre de 2010.

Otra reforma que atañe al tema que nos involucra, es la reforma constitucional a los artículos 71 y 72, publicada el 17 de agosto de 2011. La materia de ésta, se refiere sustancialmente a la facultad del Presidente de la República de vetar alguna ley aprobada por el Congreso. Como se puede observar, aparentemente el fondo de esta reforma poco tiene que ver con el aquí tratado, sin embargo, como consecuencia de estas modificaciones, al cambiar la redacción y contenido de los mencionados artículos, se sustituyó el término *reglamento de debates*, por el de *Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*, cuestión que sí tiene que ver con lo que interesa.

Pero en realidad al exponer aquí los motivos de las reformas, tanto los Diputados, como los Senadores, no dieron mayor razón del cambio, sino que se limitaron a referir lo siguiente:

En la discusión de origen, el Diputado José Alfredo Botello Montes, manifestó:

*“...Otro punto a favor del dictamen en comento es que a través de éste la Comisión de Puntos Constitucionales actualiza el primer párrafo del citado artículo 72 constitucional, ya que elimina la referencia al reglamento de debates, el cual no existe en nuestro actual parlamento y la sustituye por el correcto reenvío a la vigente Ley Orgánica del Congreso y sus Reglamentos respectivos. **De esta manera se avanza en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley Fundamental...**”<sup>231</sup>*

---

<sup>231</sup> Discusión de origen, 15 de abril de 2003, Cámara de Diputados, Versión Estenográfica, Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro del texto del dictamen de origen se expuso lo siguiente:

*“...Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo, para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, **dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas...**”<sup>232</sup>*

En el dictamen de la Cámara de Senadores, se dijo lo siguiente:

*“...Se considera conveniente sustituir el término Reglamento de Debates, **por considerarse un término anacrónico**, asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales para que cuando el Congreso lo estime conveniente exista una Ley General para el Congreso y que cada cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido “la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos”.*

*Cabe señalar que los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, sin embargo, dicho reglamento no existe como tal, por lo que se propone reformar el artículo 71 constitucional **para tener congruencia** en lo que respecta al Reglamento de Debates...”<sup>233</sup>*

De esa forma, el texto de los artículos antes de la reforma era:

*“Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*...*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el **Reglamento de Debates**.*

*Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el **Reglamento de Debates** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...” (Lo destacado, es propio).*

Y quedó de la siguiente manera:

*“Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*...*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la **Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos**.*

---

<sup>232</sup> Dictamen de origen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 15 de abril de 2003, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria No. 1232, Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>233</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, primera con proyecto de Decreto que reforma los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 19 de junio de 2008, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria No. 40, Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la **Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos**, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:...*” (Lo destacado, es propio).

Como se puede observar, la intención del legislador es coincidente, por lo menos en la forma. Pues en la reforma a la Ley Orgánica de 2004, se dijo que la Ley Orgánica facultaría a ambas cámaras para que legalmente pudieran emitir su propio reglamento interno, y así regir la parte funcional de la mismas, por lo que el Reglamento para el Gobierno Interior de 1934 quedaría derogado en las partes que se opusiera a éstos. Y, en esta reforma constitucional, se cambia el término *Reglamento de Debates*, por el de *la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*, por considerarse anacrónico, debido a que la Ley Orgánica del Congreso ya estaba vigente, y a que las cámaras ya podían emitir su propio reglamento. Pero en el fondo, como se analizará más adelante, se puso de manifiesto nuevamente la problemática que existe en la reglamentación interna del Congreso.

### **3. Aspectos que regulan los reglamentos autónomos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

Ambos reglamentos, en general atienden a las mismas cuestiones, salvo algunas exclusivas de cada cámara que evidentemente tienen un apartado distinto según corresponda. Por lo que el desarrollo de los aspectos que regulan ambos ordenamientos se hará de forma conjunta.<sup>234</sup>

En un principio, se habla de las disposiciones generales, en donde se definen algunos de los conceptos necesarios para el entendimiento de los Reglamentos, se establece el procedimiento de reforma a los mismos, y, se explica en términos generales la naturaleza del ordenamiento. Por ejemplo, en el Reglamento de la Cámara de Senadores:

*“Artículo 1*

---

<sup>234</sup> GAMBOA MONTEJANO, Claudia, y AYALA CORDERO, Arturo, “ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México, 2011, pp. 4-8.

1. *Este Reglamento tiene por objeto regular: el estatuto de los senadores y las senadoras; **el funcionamiento** del Senado de la República y sus órganos; **los procedimientos legislativos** y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.*

2. *Lo no previsto en el presente Reglamento se ajusta a las disposiciones complementarias aprobadas por el Pleno del Senado, a propuesta de los órganos competentes.” (Lo destacado es propio).*

Posteriormente, se trata lo relativo a la inmunidad de que gozan los parlamentarios; de sus derechos y obligaciones; de las licencias, suplencias, y vacantes; de los impedimentos y de las incompatibilidades; y de la responsabilidad y disciplina parlamentaria.

También, se aborda lo tocante a los Grupos Parlamentarios y a los Órganos de Dirección, en cuanto a su organización y funcionamiento. Asimismo, cuando se aborda el tema relativo al Pleno y su funcionamiento, se abordan cuestiones de suma importancia, tales como: los tipos y las modalidades de las sesiones; la asistencia y el quórum; el orden del día; el uso de la palabra; todo lo relativo a los debates; las votaciones; las mociones; y, en general, al trabajo cotidiano que se desarrolla en el máximo órgano de ambas cámaras.

Del mismo modo, se trata todo lo relativo a las comisiones y a los comités. Esto es, los tipos y forma de integración; cómo y bajo qué circunstancias se llevarán a cabo sus reuniones; lo tocante a la asistencia y el quórum; así como la discusión y votación desarrolladas en las mismas.

Un tema que también es tratado y que sin lugar a dudas es uno de los más importantes en cuanto a la función legislativa, es el relativo al procedimiento legislativo. Tan es así, que el propio Reglamento de la Cámara de Senadores hace referencia a que es conforme a la Constitución como se desarrollara el mismo, siendo coincidente con lo que se ha venido diciendo, en el sentido de que los reglamentos parlamentarios son y deben ser desarrollo directo de la Constitución, y no de una ley.

*“Artículo 162*

1. *El procedimiento legislativo se desarrolla, para efectos de la expedición de leyes y decretos, **de acuerdo a lo que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución.***

2. *En lo que se refiere a las reformas y adiciones a la propia Constitución, la participación que corresponde al Senado **se apega a lo que dispone el artículo 135 constitucional.***"

Así, se regula todo lo relativo a las iniciativas, es decir, quién o quiénes pueden tramitarlas, y, bajo qué forma y qué requisitos debe hacerse; lo referente al turno a las comisiones; en cuanto a los dictámenes, qué son, cómo se emiten, cómo se generan, etc.; lo relativo a los plazos; así como de la intervención de la cámara correspondiente en el proceso de reforma constitucional.

También se incluye lo relativo a las relaciones diplomáticas que pudieran tener cada una de las cámaras, así como la forma en que se llevarán a cabo ceremonias especiales y los protocolos que se seguirán en las mismas.

Otros temas tratados y que atienden a las actuales necesidades, son el de la transparencia y acceso a la información, y el de la regulación del cabildeo, que por primera vez se hace en nuestro país. Otros temas no menos importantes que se incluyen, son los relativos a las cuestiones administrativas; a los servicios parlamentarios; todo lo relacionado con la comunicación social; los diarios de debates, y las gacetas parlamentarias.

Y por último, ambas cámaras regulan algunas cuestiones que como se dijo, son exclusivas de cada una. El Reglamento de la Cámara de Senadores, regula todo lo relativo a la ratificación de nombramientos de algunos servidores públicos; así como la intervención del Senado en asuntos de índole internacional, por ejemplo, la aprobación de tratados internacionales. Y por su parte el Reglamento de la Cámara de Diputados, contempla por ejemplo, la discusión del presupuesto de egresos, y todo lo tocante a la cuenta pública, entre otros aspectos.

Como se puede observar, queda de manifiesto que los temas contenidos en ambos ordenamientos, son de suma importancia y trascendencia en la vida no sólo del Congreso Mexicano, sino del Estado mismo. Pues el hecho de sentar las reglas por las que se iniciarán, discutirán, tramitarán, votarán y en algunas ocasiones, se promulgarán, la gran mayoría de las normas jurídicas que integran el orden jurídico nacional, hace que constituyan una materia fundamental, a la que



de ninguna manera se le puede catalogar como de carácter meramente administrativo, restándole, empero, esa importancia y trascendencia esencial.

Aunado a ello, la naturaleza de los temas abordados, hace que se involucren aspectos tan delicados, como los debates, las intervenciones y el trámite a la iniciativas, entre otros, que no pueden tomarse tan a la ligera y dejarlos en un segundo plano jerárquicamente hablando, pues conforme se ha venido diciendo, la naturaleza de los reglamentos parlamentarios, hace que no puedan ser jerarquizados conforme a las demás normas jurídicas y mucho menos entre ordenamientos de las mismas características, sino que se tiene que atender a ámbitos competenciales, es decir, se deben ubicar en planos horizontales y no verticales.

#### **4. Ubicación de los Reglamentos autónomos de ambas Cámaras en el orden jurídico nacional.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la jerarquía de los Tratados Internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional, en el Recurso de Revisión 120/2002, sentó un criterio (que no constituyó jurisprudencia obligatoria) en cuanto a qué es, cómo se integra, y qué relación tiene respecto del orden jurídico nacional, la llamada Ley Suprema de toda la Unión, término establecido en el artículo 133 constitucional. Este precedente servirá como orientación para tratar de ubicar en dónde se encuentran los reglamentos parlamentarios de nuestro país en el orden jurídico nacional.

Por principio de cuentas conviene citar la parte conducente del artículo 133 constitucional:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”*

En cuanto al término, *leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella* (de la Constitución), que es la parte que nos interesa, en primera instancia la Corte

rechaza que éstas correspondan a las leyes federales, argumentando que de ser así, se colocaría a las mismas por encima de las Constituciones y de las leyes de los Estados, lo que sería contrario al sistema federal que deriva de lo previsto en los artículos 41, párrafo primero y 124 constitucionales.

De esa forma, el Pleno se pronunció en el sentido de que estos preceptos establecen una convergencia con diversos órdenes jurídicos o niveles de gobierno entre los cuales no existe una relación de jerarquía, ya que operan bajo diversos ámbitos de competencia fijados previamente en la Ley fundamental del Estado mexicano.

Por lo tanto, se concluyó que las leyes del Congreso de la Unión a las que hace referencia el artículo 133, son las *leyes generales*, esto es, aquellas que válidamente pueden incidir en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Asimismo, se precisó que son jerárquicamente superiores a las leyes federales y locales, pero que a su vez, se encuentran jerárquicamente por debajo de los tratados internacionales y de la Constitución.<sup>235</sup>

Sin embargo, los Ministros que no conformaron la mayoría emitieron sus respectivos votos particulares, en los que en general, consideran que ese orden jurídico distinto conformado por las normas generales, no tiene razón de ser. Con independencia de las consideraciones que se hicieron en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales respecto de los distintos ordenes normativos, que por razones obvias no se mencionarán.<sup>236</sup>

De esa forma, por ejemplo, el Ministro Cossío, consideró que la Constitución puede perfectamente realizar una delegación a una norma de grado inferior para la determinación de competencias entre el orden jurídico federal y los

---

<sup>235</sup> Tesis: P. VII/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, Novena Época, de rubro: "*LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*"

Tesis: P. IX/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, Novena Época, de rubro: "*TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*"

<sup>236</sup> Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, "*La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional*", México, SCJN, 2009, Serie: Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 81-219.

locales, y esto en ningún momento crearía un orden jurídico distinto de aquel al que las competencias se refieren, ni le concede a las normas que establecen la distribución competencial una jerarquía superior a aquella en las que se crean en estos órdenes jurídicos parciales. Esta renuncia expresa de competencias, es una mera delegación al legislador ordinario para que establezca en normas federales la distribución de lo que le compete a cada uno de los órdenes parciales del ordenamiento jurídico.

Asimismo, refiere que de la dogmática constitucional mexicana, no se desprende que en ningún momento se haga una clara distinción, ya sea por la doctrina o por la jurisprudencia a ese orden jurídico distinto conformado por las *leyes generales*, porque si bien se menciona en algunos preceptos, e inclusive algunos teóricos lo utilizan, ha sido con connotaciones totalmente distintas, que nada tienen que ver con el concepto utilizado en la resolución, que a juicio del Ministro es *novedoso*, pues en México existen una gran cantidad de *leyes generales*, que no se ajustan a las notas materiales que propone la mayoría de los Ministros, sino que a final de cuentas resultan ser leyes eminentemente federales. Y, aunque se pensara que lo anterior podría constituir un error de mera nomenclatura, refiere que no se niega la existencia de verdaderas leyes generales, sin embargo éstas no existen como se menciona, si quiera desde la Constitución de 1917, sino que ocurre hasta 1934 con la Ley de Educación y 40 años después con la Ley de Asentamientos Humanos.

En ese sentido se manifiesta también el Ministro José Fernando Franco, quien sostiene que ese orden jurídico distinto resulta impráctico, pues sería sumamente complicado que estas normas abarcaran todo el contenido constitucional, debido a que al ser muy pocas y de alcance muy limitado, el marco constitucional quedaría incompleto.

En ese contexto, el Ministro Gudiño Pelayo, propone que todos los órdenes confluyan y funden su existencia en la propia Constitución (no entre sí), dando cuerpo así a un sistema jurídico que, como tal, es una unidad que requiere cohesión y exige armoniosa operación de sus partes. Por lo que no puede existir

una relación vertical entre los órdenes que se fundan en la Constitución, sino que debe ser horizontal.

De lo anterior se desprende que el criterio no vinculatorio de la Corte, propone establecer un orden jurídico distinto, en el que la Constitución, las leyes generales, y los tratados internacionales, conformen la Ley Suprema de toda la Unión a que hace referencia el artículo 133 constitucional. Y que por debajo de esa Ley Suprema, están las leyes federales, locales, del Distrito Federal, y municipales, mismas que no guardan relación jerárquica entre ellas, sino horizontal, atendiendo a los distintos ámbitos de competencia de cada una.

Ahora bien, una vez expuesto cómo es que la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte concibe en general al sistema jurídico mexicano, y como los hacen algunos de ellos en sus votos particulares. Con base en ello y al soporte teórico expuesto en temas pasados, resta por ubicar si los reglamentos parlamentarios encuadran en alguno de estos órdenes, o si pueden llegar a conformar uno distinto.

Para lo anterior, sirve por analogía, el criterio de jurisprudencia mencionado en temas pasados (que sí es obligatorio), sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.<sup>237</sup>*

---

<sup>237</sup>: Tesis: P./J. 5/99, Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, Novena Época

Si bien es cierto que este criterio, se refiere a una Ley Orgánica del Congreso de un Estado, también lo es, que las consideraciones que se emiten en la ejecutoria que dio origen a este criterio, son perfectamente aplicables al orden federal, en virtud de que la naturaleza de las normas tratadas es la misma. Aunado a que como ya se dijo, el hecho de que se le denomine “Ley Orgánica” a determinado ordenamiento jurídico, no es obstáculo para que si éste reúne las características de un reglamento parlamentario, sea considerado de esa forma.<sup>238</sup> En consecuencia esta jurisprudencia puede ser aplicada perfectamente para enmarcar este tema.

Sin embargo, antes de citar textualmente los argumentos expuestos en dicha ejecutoria, conviene contextualizar esta resolución. Una fracción parlamentaria del Congreso de Morelos presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Orgánica del Congreso del mismo Estado, utilizando diversos argumentos. Por lo que el Presidente del Congreso de Morelos, al rendir su informe dentro del propio juicio, para desvirtuar uno de esos argumentos, alegó entre otras cosas, una causal de improcedencia consistente en que la citada Ley, al no reunir las características de una norma general, no podía ser recurrida vía acción de inconstitucionalidad.

Por lo que para desestimar dicho argumento, y sostener que sí es una norma general y por lo tanto susceptible de ser impugnada vía acción de inconstitucionalidad, en la resolución se refirió por principio de cuentas debe precisarse que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales y que las leyes deben referir un número indeterminado e indeterminable de casos y tienen que ir dirigidas a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

Por lo que para efectos del presente caso, se puso especial énfasis en la generalidad, como característica esencial de la ley. Y en ese sentido se refiere que la generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los

---

<sup>238</sup> Con la precisión de que este comentario se hace de manera general, es decir, no se hace conforme al caso de nuestro país, pues la relación que en materia federal puedan guardar la Ley Orgánica y los Reglamentos Parlamentarios, tiene ciertas características especiales.

gobernantes que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad que la Constitución en su artículo 13, ha consignado como un derecho de los gobernados en el sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir por leyes que no sean generales. De ese modo se concluyó por una parte, que por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona; y por particularidad, en cambio, se entiende que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue.

En este orden de ideas, tanto por su denominación, como por el objeto, en la sentencia se sostiene que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, al consistir en regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, tiene carácter de norma general, es decir, el Congreso del Estado de Morelos por medio de la ley orgánica dio nacimiento a una situación jurídica general.

Así, se arriba al argumento de que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, tiene carácter de norma general, tanto en su sentido formal y material, no sólo porque así deriva de la Constitución General de la República, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin olvidar las importantes facultades desde el punto de vista constitucional que se atribuyen a la labor legislativa.

Atendiendo a lo anterior, resulta claro que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos es una norma de carácter general, ya que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé, es decir no obliga a persona alguna individualmente determinada. La individualización no se actualiza sino con actos concretos de aplicación de la ley.

Sin embargo, la misma Suprema Corte hace una precisión y refiere que no es óbice para llegar a la anterior conclusión el hecho de que la Ley Orgánica del Congreso, únicamente sea aplicada a los miembros que integran al Congreso del Estado de Morelos, es decir, a los Diputados y demás personal administrativo. Esto es así, en virtud de que la aplicación de la ley en cuestión no se agotará con

la actual legislatura, sino que se aplicará a todas las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que en un futuro integren a dicho cuerpo colegiado, por lo que no puede ni remotamente establecerse que dicho ordenamiento jurídico está dirigido a una o varias personas individualmente determinadas.<sup>239</sup>

Como se puede observar, es muy claro el criterio de la Corte en cuanto a que las normas que rigen hacia el interior de los Parlamentos son consideradas verdaderas normas jurídicas, siendo coincidente con todos los argumentos teóricos que se dieron en el tema pasado, relativo a la naturaleza de los reglamentos parlamentarios.

Ahora bien, tomando en cuenta que los reglamentos que estamos analizando son los de las Cámaras de Diputados y Senadores, es evidente que atienden a la materia federal. Por lo que dichos ordenamientos, estarían ubicados, retomando el criterio analizado al inicio de éste apartado, en el rubro de las denominadas leyes federales, que se encuentran por debajo de las leyes generales, de los tratados internacionales y de la Constitución, y a su vez en un plano horizontal respecto de los órdenes Federal, Local, Municipal y del Distrito Federal.

Sin embargo, en la especie no se comparte el criterio expresado por la mayoría de los Ministros, y no sólo conforme a lo referido por los Ministros de la minoría, sino también conforme a lo expuesto en temas pasados, en cuanto a la imposibilidad de ubicar jerárquicamente a los reglamentos parlamentarios.

Esto es, consideramos que evidentemente la Constitución debe estar por encima de todo orden jurídico, sistema normativo, bloque normativo, o como se le quiera llamar a los conjuntos de normas jurídicas que integran el Estado mexicano. Pero que a su vez, todos estos deben guardar una relación horizontal, en la que conforme a las competencias que cada uno tenga asignadas se desarrolle con autonomía, sin que uno se encuentre por encima el otro jerárquicamente. En específico, los reglamentos parlamentarios, aún cuando como ya se vio, la Corte y la doctrina los equiparan a las normas generales, siguen

---

<sup>239</sup> Acción de Inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de Octubre de 1998. Unanimidad de diez votos.

teniendo características tan peculiares que se insiste, no permiten que puedan ser jerarquizados, en el entendido de que dentro de cada uno de esos sistemas jurídicos (Federal, Local, Municipal y del Distrito Federal), pueden existir relaciones jerárquicas. En consecuencia, bajo ese orden de ideas, los reglamentos parlamentarios (Ley Orgánica del Congreso y ambos reglamentos de las cámaras), podrían formar un sistema jurídico distinto al Federal, Local, Municipal y del Distrito Federal, que a su vez guardará una relación horizontal respecto a estos últimos, atendiendo a las competencias que a cada uno le correspondan. En el entendido de que todos ellos sí guardarán relación de jerarquía respecto de la Constitución.

Por último, en cuanto a la posible relación jerárquica que pudiera existir dentro del orden jurídico conformado por los reglamentos parlamentarios, consideramos que en el caso de nuestro país no tendría por qué ser posible, por dos situaciones: primero, porque de acuerdo con la Constitución todo lo relativo a la regulación del Congreso (organización y funcionamiento) tendría que estar regulado en la Ley Orgánica del mismo, por lo que evidentemente al existir esa concentración sería imposible pensar en algún tipo de jerarquía; sin embargo, conforme a las prácticas llevadas a cabo a lo largo de varias décadas, ese principio constitucional ha sido desvirtuado, y en la Ley Orgánica se ha regulado sólo la parte orgánica, y la parte funcional ha sido regulada en un principio por el antiguo Reglamento del Congreso de 1934, y en últimas fechas por ese mismo y por los que ambas cámaras han creado autónomamente; y es aquí donde surge la segunda situación, pues aun cuando bajo este contexto para fines prácticos tendría que existir una jerarquía entre dichas normas, no debería de serlo, pues en el entendido de que la Ley atiende sólo a la parte orgánica, y los Reglamentos a la parte funcional, la relación entre ellos debiera ser horizontal, es decir, atendiendo a los distintos ámbitos de competencia de cada una, y no vertical.

Sin embargo, debe decirse que aún cuando ya de por sí el panorama a toda luces resulta confuso y complicado, cuando no tendría por qué serlo, surge otro posible problema. Pues en la Ley Orgánica existen algunas disposiciones de índole procedimental-funcional, que bajo determinadas circunstancias podrían



entrar en conflicto con los reglamentos autónomos y funcionales de cada Cámara, y es el caso que tendría que prevalecer la Ley, atendiendo a que es creada de bicameralmente y a que los reglamentos de ambas cámaras derivan de la misma. Cuestión esta última que no se comparte y sobre la que más adelante se profundizará.

## **5. Implicaciones prácticas de las reformas constitucionales y legales, en materia de reglamentación interna del Congreso Mexicano.**

Como se mencionó, en nuestro país siempre ha estado regulada constitucionalmente y de manera expresa la facultad de las cámaras para emitir su reglamentación interna. Sin embargo, después de la reforma constitucional de 1977, cuando se eliminó la facultad del Congreso para emitir su propio reglamento interior, y a su vez se facultó al mismo para emitir la Ley Orgánica que regularía su estructura y funcionamiento propios, comenzaron a surgir algunas complicaciones.

Esto es, en la exposición de motivos de la reforma de 1977, en general se decía:

- Que la protección de los derechos de las minorías, era una de las principales razones por las que se debía modificar la forma en que el Congreso debía autoregularse.
- Que las facultades y las funciones parlamentarias debían regularse de manera adecuada y eficaz, al ser elementos fundamentales por los que se legitimaba la actuación de los legisladores.
- Que debía darse al Congreso una norma de mayor grado, acorde a los requerimientos de los nuevos tiempos.

Sin embargo, resulta incongruente lo anteriormente expuesto por los legisladores con lo que ellos mismos han hecho, pues como lo menciona Cuauhtémoc Lorenzana Gómez, al darle nacimiento a la Ley Orgánica, intencionalmente se puso en rango inferior al Reglamento Interior, argumentando que deben ser Leyes Orgánicas las que organicen a los tres órganos del

Estado.<sup>240</sup> Por lo que si decía que uno de los principales motivos de la reforma, era darle mayor importancia a las funciones y facultades de los legisladores, atento a que por medio de ellas se iban a hacer valer en la práctica los derechos de las minorías, es que resulta ilógico que a las normas en donde se regulan todas esas cuestiones, se les ubique en un rango inferior en relación a otra en la que no se contemplan las mismas.

Pero no sólo eso, sino que desde la Ley Orgánica de 1979, se contemplaba en sus artículos 3º, 66 y 106, que cada Cámara tuviera su propio reglamento interno para regular las sesiones, debates y votaciones, temas que evidentemente atañen al funcionamiento de las mismas, y que se insiste constituyeron una de las principales razones por las que se dio la reforma. Pero aún así las cámaras, durante toda la vigencia de la Ley fueron omisas en emitir dichos reglamentos, por lo que conforme al artículo segundo transitorio, se siguió aplicando el Reglamento Interior de 1934, que como se ha mencionado, para los propios legisladores, resultaba anacrónico, insuficiente y poco adecuado a las circunstancias de la época. Sin embargo, no existe una sola explicación que aclare este aspecto de la reforma de 1977 y en consecuencia de la Ley Orgánica de 1979.

Ahora bien, conforme a lo expuesto, en la reforma de 1999 que culminó con una Nueva Ley Orgánica (vigente), y aún cuando aparentemente fue una reforma de grandes alcances, los cambios siguieron atendiendo a lo mismo, es decir, se hicieron modificaciones en la estructura de los órganos de dirección, pero seguía sin darse un cambio o una reforma en cuanto a cómo tenían que operar esos órganos, por lo que el tema funcional seguía siendo la principal causa por la que se creaban los conflictos, que durante un tiempo se tuvieron que solucionar mediante acuerdos parlamentarios, pues seguía siendo aplicable el anacrónico e insuficiente Reglamento para el Gobierno Interior de 1934.

En ese orden de ideas, la creación de acuerdos parlamentarios, si bien se puede decir que facilitó el accionar cotidiano de las cámaras, también lo es que

---

<sup>240</sup> LORENZANA GÓMEZ, Cuauhtémoc, en *"Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Comentada"*, Expediente Parlamentario 9, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2007, p. 30.

propició desorden, inestabilidad y desconcierto. Pues como en su momento lo refirió Ramírez Marín, el Parlamento no podrá cumplir adecuadamente con su misión, ni podrá jugar el papel trascendente que el país requiere, en tanto no se autolimita y se regule, de modo tal que haya claridad y certeza, en la forma en que se discuten y elaboran las leyes. Por lo que: *debe empezar por poner orden en casa; debe sentar las bases jurídicas sólidas para su propio quehacer; debe modernizar su normatividad interna y la manera en que elabora las leyes.*<sup>241</sup> En los mismos términos lo refirió Gil Zuarth: *resulta difícil de admitir que en la casa de los hacedores de la ley, impere la casuística normativa que, huelga decirlo, no es otra cosa que desnuda y contingente discrecionalidad.*<sup>242</sup>

Fue hasta el año 2004, cuando se dio una reforma en materia de funcionamiento, que como se mencionó, modificó el artículo 3° de la Ley Orgánica. Sin embargo, como se adelantó, de las razones que expresaron los legisladores para motivar la misma, surgen varias contradicciones y puntos que se consideran incongruentes y sin razón.

Por una parte, se menciona que derivado de que ambas cámaras presentaban diferencias sustanciales en su integración y estructura, es que resultaba sumamente necesario que cada una formara su propio reglamento que se adecuara a las necesidades propias.

De lo anterior surge un comentario. Tomando en cuenta que a juicio de la mayoría de los legisladores y teóricos en 1977 se dio una gran reforma en materia de reglamentación interna del Congreso, de la cual surgió la Ley Orgánica de 1979, que fue la que logró darle un rango superior a la legislación parlamentaria, constituyendo un cambio sustancial, pues fue la primera vez que se regulaban en el mismo ordenamiento situaciones estructurales para ambas cámaras, con el que por cierto, han estado de acuerdo la gran mayoría de los legisladores hasta la actualidad, en virtud de que conforme a las reformas dadas se siguen

---

<sup>241</sup> RAMÍREZ MARÍN, Juan, “*Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, Revista Quórum Legislativo núm. 90, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2007, p. 47.

<sup>242</sup> GIL ZUARTH, Roberto, en “*PONENCIAS FORO REGLAMENTO DE DEBATES DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, p. 183.

manifestando en los mismos términos. Es que resulta contradictorio que ahora se diga que derivado de esas grandes diferencias de integración y estructura, tenga que regularse por separado la parte del funcionamiento, pues si aun con esas grandes diferencias de integración y estructura, esos mismos legisladores estuvieron de acuerdo en regular en un mismo ordenamiento las cuestiones orgánicas; no se encuentra la explicación de por qué ahora el funcionamiento sí tenga que regularse por cada cámara en lo individual. Aún cuando el propio texto constitucional es claro y preciso, en señalar que La Ley Orgánica regulará la estructura y funcionamiento, no uno u otro, sino ambos aspectos.

Por otra parte, son los propios legisladores quienes reconocen que existen problemas constitucionales y legales, en cuanto a la reglamentación interna del Congreso. Pues como ellos mismo lo refieren, que al encararse desde 1979 con el “problema” del principio de legalidad, dado que en nuestro país es una exigencia la facultad expresa para la realización de actos de molestia, hubo que resolver el problema referente a que si la Ley Orgánica era la vía correcta para autofacultarse para emitir los reglamentos funcionales, toda vez que la Constitución no señalaba que cada Cámara pudiera hacerlo, y más aun que fuera mediante un procedimiento distinto al constitucional. Concluyendo, que perfectamente cada Cámara puede, de manera útil, tener sus propios procedimientos internos sin facultad constitucional expresa.

Evidentemente, lo anteriormente expuesto debe precisarse.

Por principio de cuentas, surge una pregunta que cabe decir, la intención no es resolverla sino utilizarla como referencia, ¿El principio de legalidad puede ser visto como un problema?, tal como lo refiere algún legislador. Por otro lado, resulta igualmente incongruente que si desde 1977 los mismos legisladores están advirtiendo la falta de regulación en materia de funcionamiento, con todos los problemas que ello implica, haya sido hasta el 2004, veintisiete años después, que por fin encontraran la solución.

En ese contexto, los legisladores refieren que se habían estado encarando con el principio de legalidad, de lo que se infiere que no existía precepto alguno en el que se estipulara esa facultad, cuestión que parece extraña, pues como se ha

venido diciendo, siempre ha estado regulado constitucionalmente el tema de la reglamentación interna del Congreso. Y con mayor razón, si tomamos en cuenta que acorde a nuestros días, e inclusive desde el siglo pasado (época en que se comenzaron a dar estas reformas), ya era sabido que el principio de legalidad no podía seguir siendo visto como la sola sujeción a la ley en sentido formal, sino que se extendía al respeto irrestricto a la Constitución, por parte de todas las autoridades, incluyendo a la legislativa. Pero supongamos que se desconocía, y que por tanto, lo que no existía era precepto legal que estipulara esa facultad para las cámaras; sin embargo, aun así sigue resultando muy extraño, pues de la lectura de los preceptos correspondientes, primero de la Ley Orgánica de 1979, posteriormente de la de 1999, y por último el texto de la reforma a esta última de 2004 en la que se supone se facultó legalmente a las cámaras, se advierte que en todos ellos se contaba con facultad legal para emitirlos.

Pues si partimos del actual texto, que se supone fue reformado con la finalidad de que sí se tuviera una facultad legal: *El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra*; no se advierte en alguna parte del mismo que se faculte, se autorice, se permita, o cualquier otra expresión que haga parecer la tan buscada intención. Pero si para el legislador ello fue suficiente, quiere decir entonces, que por ejemplo, cuando en el artículo 3° de la Ley Orgánica de 1999, se decía *y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expida en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales*, también se contaba con facultades para emitirlos. Esto es, suponiendo sin coincidir, no se encuentra el obstáculo legal por el que los legisladores no pudieran actuar, pues en este último texto al parecer sí se cuenta con una expresión clara acerca de el otorgamiento de una facultad, dada la similitud con el actual. Lo que se quiere decir es que entonces el texto actual es sumamente débil y poco claro, en atención a que parece una solución

muy simple y poco exhaustiva, en función del gran problema (como lo refieren los legisladores) al que se enfrentaban.

Pero aún así, el legislador consideró que ello era cuanto para que cada Cámara de manera “legal”, pudiera emitir su propio reglamento, tal como lo motivaron los legisladores: ***es necesario contar con la facultad, derivada ésta de la Ley Orgánica, para que podamos contar con nuestro propio Reglamento.*** Sin que al parecer se hubieran percatado que el texto constitucional estipula otra cosa.

Por lo que derivado de esta reforma a la Ley Orgánica, como se mencionó, después de más de cinco años, por fin ambas cámaras emitieron sus propios reglamentos funcionales. Pero de la publicación y entrada en vigor de los mismos surge otra cuestión controvertida.

Esto es, en términos de los artículos transitorios de ambos reglamentos, se dice que se dejarán de aplicar las normas relativas a cada Cámara respectivamente del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ello conforme al artículo segundo transitorio de la reforma a la Ley Orgánica de mérito. Sin embargo, como lo refiere Cecilia Mora-Donnatto, el legislador nuevamente se olvida que el Reglamento que se deja de aplicar es una ley formal materialmente hablando, por lo que para derogarlo o abrogarlo era indispensable seguir el mismo procedimiento que estipula el artículo 72, inciso F constitucional, que señala: *...En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.* Y por el contrario, el procedimiento por el que se crearon estos ordenamientos y en consecuencia por el que se derogó parte del Reglamento en comento, no corresponde al establecido por el mencionado artículo constitucional, sino que fue conforme a los artículos transitorios de disposiciones que se crearon mediante un procedimiento distinto al previsto por la Constitución conforme al inciso F del artículo 72 de ese ordenamiento. Lo anterior de ninguna manera puede soslayarse, pues si bien por ahora sólo se dejará como mera referencia, más adelante se expondrán las consecuencias jurídicas que ello pudiera acarrear. Tal como lo refiere la misma autora: *Lo anterior no es*

*irrelevante, porque dado el galimatías constitucional y legal, no resulta exagerado sostener que estamos frente a un potencial conflicto que tal vez encuentre solución fuera de la esfera del Poder Legislativo.*<sup>243</sup>

Por otro lado, en cuanto a la reforma constitucional a los artículos 71 y 72, en la que como se dijo, si bien su tema central fue la facultad de veto del Presidente de la República, derivado de los cambios al texto de la Constitución, se aprovechó para adecuar el contenido de esos artículos, modificando la frase contenida en ellos, *reglamento de debates* por la de *Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*.

Pero aun cuando no es una cuestión meramente formal e inclusive simple, los legisladores mismos provocaron que pareciera así, pues no hicieron mayor referencia al mencionado cambio de frase, sino que simplemente se limitaron a decir, que avanzando en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley fundamental, y dando mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas se modificaban los términos por ser anacrónicos.

Sin embargo, no debe pasarse por alto, pues por un lado estos artículos reformados, se supone hablan de la Ley Orgánica y de los reglamentos que cada cámara ya emitió en materia de funcionamiento interno. Y por otro, el artículo 70 constitucional, se refiere a la Ley que regulará la estructura y funcionamiento del Congreso. De lo que surge una pregunta, a qué funcionamiento se refiere el artículo 70, porque si el mismo ya se está regulado en los reglamentos, que al modo de parecer del legislador están por debajo de esa ley, por tratar cuestiones de carácter administrativo (sesiones, debates, votaciones, y demás atinentes inclusive al propio proceso legislativo).

Por lo tanto, si se pensaba en poner al día el texto de nuestra Constitución, para hacerla congruente y certera, se pudieron haber hecho otros cambios. Debido a que lejos de dar certidumbre y actualizar el texto, se creó mayor confusión. Tal como lo refiere Gil Zuarth, quien desde antes de la entrada en vigor de los reglamentos parlamentarios de cada cámara y por supuesto de la

---

<sup>243</sup> MORA DONNATTO, Cecilia, "Sobre la Posible Inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y del Senado de la República Recientemente Aprobados", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 131, mayo-agosto de 2010..

reforma constitucional a los artículos 71 y 72, ya refería que el tema de la reglamentación interna del Congreso se había convertido en un *galimatías constitucional*, pues refirió que *esta falta de claridad es consecuencia inmediata de nuestra folclórica proclividad –muy cercana a la promiscuidad- a modificar el texto constitucional sin prever el impacto de cada reforma en el resto del ordenamiento.*<sup>244</sup> Y para ejemplificar lo anterior, da algunos ejemplos:

Todavía no se daba la reforma constitucional de la que surgió la primera Ley Orgánica del Congreso, cuando en la Constitución ya se mencionaban tres tipos de reglamentos del Congreso, sin embargo, todos confluyeron en uno sólo, y nunca se llegó a la conclusión de por qué eran tres, para qué era cada uno, o si los tres se referían al mismo, etc.

Posteriormente, ya con la reforma constitucional de 1977, e incluso a la fecha, en el artículo 70 no se hace referencia a una “Ley Orgánica” como tal, sino que sólo se habla de la “Ley”, por lo que a juicio del autor, el artículo que le da esa categoría (Ley Orgánica), es el 65 constitucional, último párrafo, pero supongamos que esto es un tema “irrelevante” para los legisladores por ser un mero “formalismo”. Sin embargo, surge otra cuestión, pues precisamente en el artículo 65 se dice, *En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica*, por lo que, tomando en cuenta que el artículo se está refiriendo a cuestiones funcionales, es totalmente congruente, y por tanto se aclara aparentemente la confusión de si la “Ley Orgánica” de que se habla en el artículo 65 constitucional, es la misma de la que se habla en el 70 del mismo ordenamiento, pues en él se hace referencia a la Ley que regulará la estructura y funcionamiento interno, pero resulta que en la realidad, en ella misma no se estipula ninguna norma procedimental, sino que sólo se regula el aspecto orgánico. Entonces parece que no se aclaró lo dicho al principio del párrafo, pues al parecer efectivamente se está hablando de leyes distintas, en el entendido de que si la “Ley” referida en el artículo 70 constitucional tendrá que regular tanto la estructura como el funcionamiento, pero sólo se aboca de la organización; y si de la que se habla en el 65 constitucional aborda lo relativo

---

<sup>244</sup> GIL ZUARTH, Roberto, *op. cit.*, nota 242, pp. 183-190.



al funcionamiento; es que se puede inferir que ambos artículos se refieren a normas distintas.

De lo anterior se podría pensar que es posible que el problema atienda a simples nominalismos, cuestión que se considera poco viable, pues si fuera tan sencillo, ya se hubiera corregido, como es el caso de la reforma a que se hizo mención de los artículos 71 y 72 constitucionales, en la que si bien el tema era otro, se aprovechó para adecuarlos a la realidad actual. Entonces a lo único que nos lleva, es a que en realidad el tema sí es de fondo y por lo tanto no ha sido fácil de corregir. Inclusive el ahora Ministro Fernando Franco, igualmente antes de la entrada en vigor de los reglamentos de cada cámara y de la precitada reforma constitucional refirió: *que con motivo de la reforma del 77, ¡ojo eh! El Constituyente siempre nos juega trastadas, porque nos introdujo la hoy Ley Orgánica, pero no derogó ni modificó los preceptos correlativos; y sigue diciendo: hasta donde yo he estudiado, ni si quiera nos dio algunos indicios de cuál era su pretensión al mantener esos preceptos. Consecuentemente, nos dejó esta combinación un poco complicada que nos tiene en esta situación hoy.*<sup>245</sup>

Y al respecto, conforme a las exposiciones de motivos, lo que cualquiera de los múltiples legisladores que han votado a favor de todos estos cambios podrían decir, es que el funcionamiento de las Cámaras puede y debe ser regulado por cada cámara, atendiendo a múltiples y simples situaciones prácticas, más no legales. Aun cuando al respecto, existen argumentos legales y teóricos mucho más sólidos que las simples referencias a situaciones “prácticas”, que apuntan a soluciones muy distintas.

Así, por principio de cuentas, atendiendo a que un reglamento parlamentario no deja de ser tal, por no denominarse de esa forma, sino que para determinar su naturaleza, debe atenderse a su contenido. Y a que como se ha venido exponiendo, dichos ordenamientos son desarrollo directo de la Constitución, por lo que no puede existir alguna norma intermedia, ni una inferior.

---

<sup>245</sup> GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco, en “PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, p. 177.

Tomando en cuenta que todas las normas relativas al funcionamiento (debates, votaciones, sesiones, quórum, etc.), son de suma relevancia en la vida de un Estado, pues son las normas que regirán la producción legislativa, normas de normas, que por ningún motivo pueden ser vistas como de categoría inferior, y mucho menos equipararlas a simples cuestiones administrativas; es que por sentido común, este tipo de normas tengan que ser consideradas básicas, y más que eso, darles la importancia, formalidad, y valor adecuado.

De todo esto, se quiere decir que de ninguna manera es congruente lo expresado por los legisladores en el sentido de dar a los reglamentos funcionales de las Cámaras un carácter de inferioridad respecto de la Ley Orgánica, pues se insiste, ellos mismos son los que se han encargado de referir que la mayoría de los problemas que aquejan a las cámaras son funcionales. Aunado a ello, surge otra cuestión, pues suponiendo sin conceder que los reglamentos fueran de una categoría inferior a la Ley, en el entendido de que es la Ley Orgánica la que da la facultad de crear esos reglamentos y no la Constitución, los reglamentos tendrían que desarrollar cuestiones de la propia ley, pero resulta que la Ley no regula ningún aspecto relativo al funcionamiento, es más ni siquiera al momento de “facultar “ a las Cámaras para emitirlos, hace referencia a qué van a regular, por lo que entonces no podrían desarrollar alguna parte de la misma.

En ese orden de ideas, se considera que se creó un problema innecesario, pues si el propio artículo 70 constitucional desde 1979 refiere que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento, y si desde la primera Ley Orgánica se reguló por separado pero en el mismo ordenamiento, lo relativo a que cada cámara en materia de organización. No se encuentra explicación, de por qué no en esa misma Ley se haga de igual forma (por separado), en cuanto a la parte funcional, si lo que tanto se ha buscado es que se regule por separado debido a la “gran” diferencia que existe entre ambas cámaras. Asimismo, tal como se adaptaron los artículos 71 y 72 constitucionales, se considera se podría hacer con los demás correlativos, por lo que no se entiende la necesidad de lo que parece, una intención de crear confusión en donde no tendría por qué haberla. Es por ello que se considera que dicha reforma constitucional no solventó el posible

conflicto constitucional que envuelve a la reglamentación interna, sino que por el contrario hizo aún más evidente dicho problema.

Y como se ha venido diciendo, es un problema que se viene acarreado inclusive desde la Constitución de 1917, y que con la serie de reformas que se han dado en la materia, ha ido creciendo cada vez más. Y es en esos términos que diversos especialistas del tema ya se venían pronunciando desde antes de la entrada en vigor tanto de los reglamentos de cada cámara, como de la reforma constitucional a los artículos 71 y 72.

Por su parte, Cecilia Mora Donnatto, consideró que: *el Reglamento tiene que ser único, si no les decía un poco en broma, un poco en serio, vamos a crear una especie de 'cha, cha, cha' legislativo, cada quien iba a discutir en el sentido y con el ritmo que más le gustara.*<sup>246</sup>

Asimismo, Trejo Cerda, al responder a la pregunta de si es posible que se expida una ley de proceso por cada cámara, refirió: *que no, debe mantener el proceso legislativo un principio de unidad, de congruencia en todas y cada una de sus etapas, ya que se considera el resultado de este proceso, es decir, la ley, un acto atribuible al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto no parece lo más recomendable que exista un instrumento jurídico para discutir, para aprobar leyes en cada una de las cámaras, dada esa vinculación funcional que hemos mencionado para que pueda surgir una ley.*<sup>247</sup>

En el mismo sentido se manifestó, el ahora Ministro Fernando Franco, quien sostiene lo siguiente: *Yo estoy convencido que debería de ser la Ley, hoy en día, si no hay reforma constitucional, la que llamemos orgánica, debería convertirse en una Ley Orgánica y de funcionamiento, en donde se establecieran reglas procedimentales del Congreso de la Unión.*<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> MORA DONNATTO, Cecilia, en "PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN", Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, p. 197.

<sup>247</sup> TREJO CERDA, Onosandro, en "PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN", Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005, pp. 202-203.

<sup>248</sup> GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco, *op. cit.*, nota 245, p. 179.

Igualmente, Roberto Gil Zuarth, hasta ese momento consideraba que: *mientras no se reforme la Constitución, no cabe sostener que cada Cámara está facultada para normar su intervención en el procedimiento legislativo-bicameral-genérico. Inclusive refiere que, Son inconstitucionales los reglamentos de cada Cámara que tenga por objeto aspectos procedimentales, como también lo es la previsión legal que faculta a cada cámara a actuar en esa dirección.*<sup>249</sup>

Como se puede observar, existen razones fundadas, de índole práctico, jurídico e inclusive político, que apuntan a que por un lado, debe ser en una sola Ley, en este caso orgánica, en la que se regule todo lo relativo a organización y funcionamiento; y por otro, a que en consecuencia, la entrada en vigor de los reglamentos funcionales de cada cámara, fomentan la falta de coherencia, homogeneidad y unión que debe existir en un órgano legislativo, en el que si bien deben coexistir características como la flexibilidad y politicidad, no se puede caer en la discrecionalidad absoluta que genere incertidumbre e incongruencia en decisiones tan sensibles y trascendentales que se toman en esos órganos. En esa tesitura, otro punto relevante, es que si se regularan también las cuestiones procedimentales en la misma Ley, se generaría un mayor control sobre las mismas, pues en algún proceso de reforma, al intervenir ambas cámaras, se generaría mayor certidumbre, y se evitaría que de manera arbitraria o en el peor de los casos, irresponsable, se modificaran los preceptos por sólo una de las cámaras.

Y para muestra de lo anterior se tiene la reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados de veinte de abril de dos mil once, en la que se modificaron la gran mayoría de los artículos de dicho reglamento.<sup>250</sup> Pero lo que hay que resaltar de dicha reforma, es que se dio tres meses después de expedido el Reglamento de la Cámara de Diputados, y aunque no se hará mención, de cuál es el fondo de la misma, ni de las razones que la motivaron, pues no es momento para hacerlo, ni es lo que se pretende. Es evidente, que no es normal que una

---

<sup>249</sup> GIL ZUARTH, Roberto, *op. cit.*, nota 242, pp. 191-192.

<sup>250</sup> DOF LXI-2-2-5, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, México, D. F. 20 abril 2011 Poder Legislativo HCD p. 2.

norma que se aprueba por una sola cámara en determinada legislatura, sea la misma cámara, en la misma legislatura, la que haga todos esos cambios, pasados tres meses de aprobada. Lo que evidencia la falta de compromiso e irresponsabilidad que genera el hecho de que al tener tanta libertad para crear y modificar dicho reglamento los legisladores hacen del mismo literalmente lo que ellos quieren.

Sin embargo por el momento sólo se dejarán estos comentarios, de esa forma, pues más adelante se abordará lo relativo a las consecuencias jurídicas pudieran traer.

## **6. Necesidad de que las cámaras estén facultadas constitucionalmente para emitir de forma autónoma sus propios reglamentos funcionales.**

Para comenzar a desarrollar este apartado, resulta oportuno citar lo precisado por León Martínez Elipe, en cuanto a la distinción que existe entre *autonomía derivada* y *autonomía originaria*. En el primer caso refiere que existen múltiples ejemplos de órganos en la estructura del Estado moderno que cuentan con autonomía tales como los entes locales, las corporaciones profesionales, empresas públicas, etc. Sin embargo, la autonomía con que cuentan ellas para dictar sus propias normas en las esfera de sus competencias, es una atribución del ordenamiento jurídico. Pero, cuando se habla de la autonomía originaria, como la que le corresponde al Parlamento, la potestad normativa no resulta de una concreta atribución que le confiera el ordenamiento jurídico, sino que dimana de la propia juridicidad que como Poder le es inminente.<sup>251</sup>

Las anteriores consideraciones, por supuesto que tienen razón, pero el argumento de que el Parlamento tenga esa facultad autonormativa, por el simple hecho de ser un poder integrante del Estado, con la finalidad de defender su función propia, en la actualidad resulta insuficiente, pues esa postura si bien nos da una razón legitimadora de naturaleza política, jurídicamente no la da, por lo que

---

<sup>251</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 205-226.

resulta de suma importancia que sea la Constitución, la que expresamente autorice a las cámaras la emisión de sus reglamentos.

Por lo que partiendo del argumento (que se comparte), de que la Constitución es vista como el conjunto de normas fundamentales que identifican o caracterizan a cualquier ordenamiento jurídico, se generan dos preguntas esenciales, cuáles normas deben ser consideradas fundamentales, y si dentro de ellas se encontrarían las relativas a la facultad de autoreglamentación parlamentaria.

Al respecto, Ricardo Guastini sostiene que las normas fundamentales contenidas en una Constitución, conforman la *materia constitucional*, y para determinar cuáles son las que deben estar contenidas en esa especie, las agrupa en tres grandes grupos: a) las que determinan la forma de gobierno; b) las que determinan la forma de estado; y, c) las que regulan la producción normativa. De estas últimas refiere que pueden ser las normas que regulan la legislación, las normas que confieren los poderes normativos, es decir, las normas que determinan las modalidades de formación de los órganos a los que esos poderes son conferidos, las normas que regulan los procedimientos de ejercicio de esos poderes, etc.<sup>252</sup>

Asimismo, precisa que en muchas ocasiones las Constituciones, o no agotan la *materia constitucional*, o bien incluyen normas que no son parte de la materia constitucional. Sin embargo existen rubros que no se pueden pasar por alto y que en la inmensa mayoría de las normas fundamentales sí se regulan. Estos son: las normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, regulando de esa forma las relaciones entre los ciudadanos y el poder político; y, las normas sobre la legislación y, más en general, las normas que confieren poderes a los órganos del Estado, regulando así la organización del poder político mismo.<sup>253</sup>

Por citar algunos ejemplos de lo anterior, están, la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución Italiana y la Constitución Española. En esas disposiciones

---

<sup>252</sup> GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, nota 122, pp. 25-30.

<sup>253</sup> *Idem.*

constitucionales como lo refiere Tossi, se establece una reserva en virtud de la cual, los reglamentos parlamentarios están dotados de una esfera material de competencia exclusiva y constituyen fuente de derecho objetivo.<sup>254</sup> Se trata, en consecuencia, de una disposición normativa, que de reglamento no tiene nada, más que el nombre y que no se encuentra sometido a control de la legalidad, sino de la constitucionalidad.

Por ello bien podríamos comenzar diciendo que no sólo las cámaras autónomamente, sino el Congreso en su conjunto y cualquier órgano legislativo, tiene que estar facultado constitucionalmente para emitir cualquier tipo de ordenamiento, y con mayor razón si éste se refiere a cuestiones procedimentales, es decir, que regule temas en cuanto a la producción legislativa (procedimiento legislativo), debates, votaciones, y en general todo tipo de cuestiones que tengan que ver con el funcionamiento interno del Parlamento. Las razones son múltiples, y atienden a diversos aspectos, pues existen argumentos técnicos, prácticos e inclusive sociales, que se considera son suficientes para sostener esta postura.

En ese orden de ideas, conforme a lo que se ha venido desarrollando, tanto la doctrina nacional como internacional han sido coincidentes en que los reglamentos parlamentarios, constituyen normas de desarrollo directo de la Constitución.

Inclusive, Martínez Elipe, habla de la *constitucionalización del derecho parlamentario*, con lo que se refiere a que en últimas fechas ha sido la propia Constitución la que se ha preocupado de los aspectos más estrictamente parlamentarios, como la composición, funcionamiento y organización.<sup>255</sup> Con lo anterior no quiere decirse que en la Constitución se contengan todas las reglas atinentes a las cámaras, sino que se establezcan en ella los principios básicos respecto de los aspectos antes mencionados, para que después sean desarrollados por los reglamentos parlamentarios, con la finalidad de dar certeza jurídica a los gobernados.

---

<sup>254</sup> TOSSI, Silvano, “*Derecho Parlamentario*”, Porrúa, México, 1996, p. 156.

<sup>255</sup> LEÓN MARTÍNEZ, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p. 288.

Tal como lo mencionan la inmensa mayoría de los autores, por ejemplo, Ángel Garrorena Morales comenta que los reglamentos parlamentarios son: “*aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento*”.<sup>256</sup>

Asimismo, Rainer Arnold señala que: “*El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos*”.<sup>257</sup>

Por ello, se reitera que los reglamentos parlamentarios no pueden ser jerarquizados conforme a las demás normas jurídicas, integrantes del orden jurídico nacional, pues la única jerarquía que guardan es respecto de la Constitución, al ser desarrollo directo de ella. Con lo que también se pone de manifiesto que no puede existir ningún tipo de ordenamiento jurídico entre la Constitución y los reglamentos parlamentarios, ni por debajo de éstos.

Lo anterior, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, que plantea una condición de primer nivel para que se puedan dar las condiciones adecuadas para la consolidación de un verdadero estado constitucional de derecho, pues para que un Estado pueda desarrollar sus fines tiene que estar protegida su Constitución, vista como el ordenamiento fundamental en el que están vertidas las decisiones políticas fundamentales, mediante reglas claras que permitan que la misma, sea tomada como verdadera referencia y modelo conforme al cual se va a regir la vida del Estado mismo, pues se insiste, en ella está plasmada la esencia de la nación.

Sin embargo, la supremacía constitucional no responde exclusivamente al argumento de que de la Constitución derive el resto de la normatividad jurídica. La importancia de este principio va más allá, porque expresa la soberanía de una nación, organiza a los poderes del Estado y restringe la actividad de las autoridades, con tal de que las libertades públicas no sean arbitrariamente

---

<sup>256</sup> Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz: Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales, Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736.

<sup>257</sup> RAINER, Arnold, “*Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán*”, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p. 39.



restringidas por los depositarios del poder público. Lo que conlleva la existencia de la garantía de seguridad jurídica.

Ahora bien, en términos prácticos, en la actualidad el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, que a pesar de no estar sujeto a la ley formal, sí lo está, como ya se mencionó, a normas de derecho de rango constitucional, e inclusive preceptos constitucionales propiamente dichos. Por lo que entendido así el principio de legalidad, se dice que todas las autoridades pertenecientes a cualquiera de los tres poderes, quedan sujetas constitucional y legalmente a ese principio.

Y en específico a la subgarantía contenida en él, referente a la obligación que tienen todas las autoridades de fundar su competencia, pues tal como lo refiere el artículo 16 constitucional, para cumplir con este principio, entre otros requisitos que tiene completar la autoridad para emitir un acto de molestia, tiene que fundar su competencia. Por lo que en el presente caso, se sostiene que al ser los reglamentos parlamentarios, desarrollo directo de la Constitución, aunado a que no pueden existir ordenamientos supraordenados o subordinados a los mismos, es que deben estar facultadas constitucionalmente las cámaras, para emitir sus propios reglamentos parlamentarios, pues es requisito indispensable para cumplir con la garantía de legalidad que envuelve a todas las autoridades.

De lo anterior, surge lo que en temas pasados se analizó, el *principio de legalidad sustancial*, que no es más que la condición de eficacia del mismo principio, pues no debe solamente otorgarse el poder a la autoridad, sino que debe estar regulado, para que pueda ser eficaz en función de la naturaleza de la garantía tutelada, es decir la de seguridad jurídica, que tiene como fin último el otorgar plena certeza jurídica a los gobernados.

Sin embargo, cuando se habla de una *norma de producción*, la misma no puede tener más rango que el constitucional, además de que en la medida en que regula la legislación, será vinculante para el legislador mismo, por lo que sólo a condición de que esté contenida en una Constitución, que sea al mismo tiempo formal y rígida, es que podrá ser válida para servir como norma competencial al momento de fundar y motivar muchos de los actos del Poder Legislativo. En ese

sentido, la garantía de los derechos es mínima cuando la ley circunscribe los poderes que confiere, es decir cuando concede poderes discrecionales. La garantía de los derechos es máxima cuando la ley, al conferir un poder, le impone no sólo límites, sino también vínculos sustanciales, predeterminando el contenido de sus actos.

Coincidente con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios de jurisprudencia que si bien no expresan exactamente lo antes dicho, sin duda su teleología es muy similar, pues refiere que el Congreso para cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, que es de suma importancia para dar certeza de los actos de autoridad, la satisface con el simple hecho de que el mismo (el Congreso), esté constitucionalmente facultado para emitir dicho acto, es decir, tal es la importancia de que el Congreso esté constitucionalmente facultado para actuar, que con ello subsana otras garantías individuales.<sup>258</sup>

En definitiva, de lo expuesto se puede advertir que en la actualidad, conforme a la doctrina tanto nacional e internacional, así como con los criterios emitidos por la Suprema Corte, se puede sostener que los órganos legislativos en nuestro país actuando acorde al principio de legalidad, tienen que estar facultados constitucionalmente para poder emitir su propia reglamentación funcional.

Por lo que la postura que algunos adoptan, por ejemplo, la de Cuauhtémoc Lorenzana, en cuanto a que considera que la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder, con el sólo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones.<sup>259</sup> Es a todas luces contraria a lo hasta aquí expuesto. Pues resulta sumamente difícil creer que en la actualidad, conforme a la concepción que se tiene del principio de legalidad, y de acuerdo con

---

<sup>258</sup> Registro [No. 232220](#), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 100, de rubro: “*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTIA, CON RESPECTO A LAS LEYES*”.

Registro [No. 232351](#), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera parte, correspondiente a la Séptima Época, página 239, de rubro: “*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA*”

<sup>259</sup> LORENZANA GÓMEZ, Cuauhtémoc, *op. cit.*, nota 240.

la realidad e imagen que tiene el Poder Legislativo en nuestro país, se pueda pensar que los propios legisladores, discrecionalmente se puedan otorgar facultades “implícitamente” conferidas en la Constitución, aun cuando como se ha venido exponiendo en este capítulo esas facultades implícitas y autoconferidas, son contrarias el texto (no implícito, sino explícito) de la Constitución.

En esa tesitura, conviene destacar la importancia y trascendencia que tienen las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios, pues suponiendo sin conceder, que los temas tratados en ellos atendieran a cuestiones de mínima importancia y sin trascendencia en la vida del Estado, se podría llegar a sostener en que es factible pensar en alguna facultad implícita, pero ocurre lo contrario. Para ello cito lo expuesto por Berlín Valenzuela: *“El reglamento parlamentario es sin lugar a dudas, el instrumento más idóneo para encauzar normativamente, entre otros asuntos, los relacionados con la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos por la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de los debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar de ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar las mociones de censura y los motivos de confianza al gobierno, la fiscalización de éste a través de los medios de información del parlamento”*.<sup>260</sup>

Ahora bien, ya se expusieron argumentos, doctrinarios, técnicos, jurisprudenciales, e inclusive prácticos, pero sin duda uno que se considera el igual de importante y que en la mayoría de las ocasiones, es el que menos se detalla por los especialistas, es el relativo a la imagen pública que tiene los legisladores en nuestro país. Y es que siendo mínimamente realistas y sin necesidad de hacer un estudio profundo, es ampliamente sabido que tanto Diputados como Senadores tienen un nivel de aprobación muy bajo respecto de la población en general, como para que se pueda pensar que esa facultad de autoreglamentarse sea tan discrecional como algunos lo proponen.

Al respecto conviene citar lo que Cecilia Mora-Donatto refiere, en cuanto a que resulta sumamente importante que los legisladores, comiencen a ponerse de

---

<sup>260</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 83.

acuerdo si quiera en las reglas que se van a dar asimismos, para después pensar en dar grandes pasos en reformas realmente complicadas y de fondo; aunado a que esas reformas internas, se insiste deben darse en un marco de respeto a la Constitución, pues: *Nuevamente, y con la publicación de sus reglamentos, el Congreso aparece como un poder capaz de atropellar las normas constitucionales, y con muy poco compromiso para respetar las reglas de convivencia que los mexicanos nos hemos dado para salvaguardar no sólo los derechos fundamentales, sino sobre todo para preservar que la actuación de los poderes públicos se ajuste siempre, y sin excepción, a los cánones constitucionales...Es necesario que si el Congreso mexicano quiere erigirse como el motor de a las grandes trasformaciones del Estado, empiece por poner orden en las normas que los rigen, y que sobre las mismas no penda la espada de la inconstitucionalidad.*<sup>261</sup>

Así, por todo lo expuesto, es que se considera que las cámaras deben estar facultadas constitucionalmente para emitir sus propios reglamentos parlamentarios, atendiendo a la importancia de sus contenidos, así como a las actuales circunstancias jurídico-políticas, de nuestro país, en las que todas las autoridades deben ajustar su actuar a la Constitución. Por lo que resultaría imposible pensar que en nuestros días puedan existir atribuciones dadas por las autoridades asimismas por el sólo hecho de considerarlo de esa manera, sin estar expresamente conferidas constitucionalmente.

#### **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES.**

##### **1. Consideraciones sobre la constitucionalidad de los reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

Una vez que en los capítulos pasados se abordó el marco histórico, el marco teórico y el que podemos llamar práctico, se llevará a cabo un análisis de

---

<sup>261</sup> MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, nota 246.

manera abstracta en cuanto a la constitucionalidad de los reglamentos autónomos de cada cámara, pues en el siguiente apartado, se realizará un estudio en específico, atendiendo a situaciones concretas, en función de los medios de control de la constitucionalidad que pudieran utilizarse para revisarlos.

Así, el artículo 70 constitucional, es bastante claro en referir que el Congreso tendrá que expedir, la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno.

*“Artículo 70.*

*...*

*El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos...”*

De la transcripción del anterior precepto, surgen algunas consideraciones:

- En ninguna parte del artículo se habla de una “Ley Orgánica” en estricto sentido, sino que sólo se menciona una “Ley”.
- Asimismo, en ningún momento, se abre la posibilidad de que esa “Ley” regule el aspecto orgánico o el funcional. Y mucho menos se da la posibilidad de emitir otro tipo de legislación reglamentaria o complementaria de la misma, para regular o ampliar alguno de esos aspectos en específico.
- En estricto sentido, no se habla de una facultad, sino que se entiende una obligación para el Congreso, pues del texto no se desprende una potestad, es decir, que el mismo pueda o no, emitir esa “Ley”.
- Finalmente, y acorde a la tradición constitucional mexicana, se aprecia que se sigue facultando constitucionalmente de manera expresa al Congreso para emitir su reglamentación interna.

Lo anterior, en cuanto qué tiene que regular dicha ley, se corrobora con lo estipulado en el artículo 65 constitucional:

*“Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de **sesiones ordinarias**.*

*En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, **discusión y votación** de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.*

*En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su **Ley Orgánica**.” (Lo destacado es propio).*

Esto es, por principio de cuentas se entiende que esa “Ley Orgánica” a que hace mención este artículo es la misma de que se habla en el diverso 70 constitucional, pues se está refiriendo a la que se encargará de cuestiones de índole funcional. En ese sentido, el texto Constitucional es contundente en referir que esta Ley, no sólo regulará la organización, sino también el funcionamiento, pues en el artículo 65 constitucional se hace referencia a que será la Ley Orgánica, conforme a la que se atenderá todo lo relativo a las sesiones, discusiones y votaciones, poniéndose de manifiesto de nueva cuenta que en dicha Ley se deben abordar también cuestiones funcionales. Lo anterior se robustece con lo expuesto por los propios legisladores en el dictamen de la cámara de origen, por medio del cual se reformó éste y otros artículos constitucionales, pues refirieron expresamente que los periodos de sesiones y la programación del trabajo legislativo, es decir, temas funcionales, están regulados en el artículo 65 constitucional, entre otros, y es en la exposición de motivos correspondiente a ese numeral en donde se dice que será la mencionada Ley Orgánica quien se ocupara de esos asuntos:

*“...Un tema específico en torno al cual existe un buen número de iniciativas pendientes de dictamen es el relativo a los periodos de sesiones del congreso, la programación del trabajo legislativo, temas estos que aparecen regulados por los artículos 65, 66 y 69...”<sup>262</sup>*

Sin embargo, lo propios legisladores, sin que de las distintas exposiciones de motivos, se encuentre una sola razón jurídica, consideraron que cada cámara debía regular su funcionamiento por medio de reglamentos autónomos. Intención, que si como ellos mismos lo refieren provenía desde la reforma de 1977. Primero,

---

<sup>262</sup> Dictamen de la Cámara de Origen, Decreto de la Cámara de Diputados de diecinueve de diciembre de 1985. Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

no se entiende por qué esa materia tan fundamental para la vida del Estado no se reguló constitucionalmente en ese momento, si la reforma de mérito era de esa índole; y, segundo, por qué tardaron más de veinticinco años en hacer efectiva esa pretensión tan necesaria.

En cuanto a la primera cuestión, como se mencionó, no existe ningún argumento jurídico que lo aclare, por lo que al no dar razones concretas y objetivas, lo único que se puede inferir es que la intención de los legisladores era no contar con mayores requisitos y obstáculos para crear y reformar sus reglamentos, y así poder seguir actuando de manera informal, irresponsable e incongruente respecto de todos los temas que se abordan en las cámaras, encontrando salidas fáciles y a corto plazo, que lo único que generan son mayores conflictos para el Estado mismo a largo plazo. Ello, en atención al análisis que se realizó en el Capítulo III de este trabajo, pues del estudio de las distintas reformas y de sus exposiciones de motivos, se desprenden una serie de contradicciones e incongruencias que al no dar razones jurídicas, hacen posible que se arribe a esta conclusión.

Lo anterior, con la precisión de que evidentemente no se puede generalizar, pues atendiendo a que en la época en que se dieron algunas de las reformas trascendentales en este tema, existía un grupo político dominante, y que aún cuando conforme ha pasado el tiempo, las minorías han adquirido mayor peso en el Congreso, tanto cuantitativa como cualitativamente, no ha sido suficiente para que logren hacer un verdadero contrapeso. Es por ello que dicha intención no se le puede achacar a los legisladores en su totalidad, pues son los grupos dominantes los que de facto han tomado esas decisiones.

Pero por lo que hace a la segunda, fueron los mismos legisladores, quienes refirieron en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 2004, que lo que sucedía era que desde la reforma de 1977, se habían estado “enfrentando” al principio de legalidad, argumento que lo único que hace parecer es una victimización en atención al “gran obstáculo” al que se enfrentaban, por lo que veintisiete años después encontraron la “solución” para librar ese “gran obstáculo”. Esto es, reformando el artículo tercero de la

mencionada Ley, para así estar “legalmente” facultados para emitir los tan esperados reglamentos. Aun, cuando desde 1977 se contaba con la disposición constitucional expresa, en cuanto a que el Congreso tendrá que emitir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno. Con la precisión de que inclusive en la misma exposición de motivos los legisladores refirieron que estaban conscientes de que no se contaba con facultad constitucional para hacerlo, y por ello decidieron facultarse por medio de la Ley Orgánica, y así aparentemente solventar ese problema.

Ahora bien, como se mencionó en el Capítulo III, tanto el 15 de agosto de 2008, como el 17 de agosto de 2011, se dieron reformas constitucionales a los artículos 69 y 93 por un lado, y por el otro, a los diversos 71 y 72 constitucionales en materia de informe y veto presidencial respectivamente. Por lo que bien podría pensarse que dicha reforma subsana la posible irregularidad, en cuanto a la ausencia de facultad constitucional de las Cámaras para emitir sus reglamentos, pues se incluye en el texto constitucional a dichos reglamentos. Pero de ninguna manera puede verse así, pues los propios impulsores de la reforma refirieron que el cambio que se hizo en el texto constitucional, para incluir a los reglamentos de cada Cámara, fue simplemente con la intención de actualizar el texto para que fuera acorde a la realidad. Cuestión que no hace más que corroborar que la facultad de las cámaras para emitir sus propios reglamentos sigue estando contenida en la propia Ley Orgánica del Congreso y no en la Constitución.

Por ello, válidamente se puede concluir que aún cuando el texto constitucional del artículo 70, es claro y contundente en referir que será por medio de la Ley Orgánica del Congreso por la que se regulen tanto la parte orgánica como la funcional, los legisladores se han empeñado en contradecirse y de manera anticonstitucional otorgarse facultades legales a sí mismos, pues con base en la competencia otorgada por la Ley Orgánica, han emitido sus reglamentos en materia de funcionamiento interno. Cuestión que se insiste, con la reciente reforma a los artículos 71 y 72 constitucionales, queda corroborada, pues pudiendo expresar ahí alguna facultad o salvedad, por el contrario, los legisladores, hacen



referencia a que el cambio del texto atiende simplemente a una intención de actualizar el texto a la realidad, en virtud de que los reglamentos ya están en vigor.

Sin embargo, como se adelantó, el principio de legalidad ya no puede ser visto como se hacía a mediados del siglo pasado, pues conforme a la doctrina nacional e internacional, así como a la jurisprudencia, ha quedado bastante claro que en la actualidad, por un lado, todas las autoridades, incluyendo a la legislativa tiene que atender a ese principio al momento de emitir sus actos, bajo pena de invalidez; y por otro, ese principio ya no se refiere al sólo acatamiento de la ley ordinaria, sino que todas las autoridades tienen que atender a lo previsto por la Constitución. Tal como lo refiere el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se dice que en el caso de la autoridad legislativa, para que se cumpla con el requisito de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, se satisface siempre que se actúe dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiera.<sup>263</sup>

De esa forma, el artículo 16 constitucional consagra la tan mencionada y desarrollada garantía de legalidad, que en lo que aquí interesa, establece que cualquier acto de molestia tendrá que ser emitido por una autoridad competente que funde y motive esa causa; y por su parte el 41 constitucional, que se considera complementa al anterior, estipula que los poderes de la Unión, incluyendo al Legislativo, serán el medio por el cual el pueblo ejercerá su soberanía, pero con la condición de que lo hagan bajo los términos establecidos por la Constitución, consecuentemente en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Lo anterior, no necesita mayor explicación, pues el texto constitucional es muy claro y tajante en cuanto a las limitantes a la autoridad, en este caso la legislativa.

En ese contexto, como se mencionó en temas pasados, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció de alguna manera sobre este tema al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/98. Sin embargo,

---

<sup>263</sup> Registro No. 233494, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Séptima Época, en el Tomo 38 del Semanario Judicial de la Federación, página 27.

conviene contextualizar dicha resolución, pues se considera cobra aplicación por analogía.

Esto es, la acción fue interpuesta por una fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Morelos, en contra la Ley Orgánica de la misma Institución, sin embargo aun cuando se refiere al ámbito local, la naturaleza de las normas implicadas es la misma. Pues la Constitución de dicho Estado también faculta al Congreso del mismo para emitir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, con la finalidad de dotarlo de autonomía respecto de los otros tres poderes. Entre otras características similares a la materia federal, que hacen factible que los argumentos utilizados en esa ejecutoria se puedan aplicar por analogía al presente caso.

Así, en lo tocante a la literalidad del texto constitucional: *ley que regulará su estructura y funcionamiento internos*, el Pleno de la Corte, respecto de la citada acción, adujo que:

*"... 'Artículo 38. ... El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.'*

***El mandato es correcto. Atiende al respecto a la representación legislativa reconociéndole su autonomía pero define clara y constitucionalmente los límites de la ley orgánica, que se limitan a la organización y funcionamiento interno.***

*Diversos artículos de la ley impugnada rebasan con mucho tales límites, contrariando la naturaleza orgánica de dicha ley, imponiendo obligaciones a personas ajenas al Congreso, violando con ello las normas constitucionales que establecen la competencia de órganos administrativos federales y estatales y con ello contraviniendo el artículo 116 que impone la división de poderes a los Estados.*

*Dichas violaciones se realizan dotando de facultades exorbitantes e ilimitadas a las comisiones del Congreso..."*

Y, en lo relativo a que no se pueden delegar aspectos de suma importancia y trascendencia a reglamentos derivados de esa ley, se sostuvo lo siguiente:

*"...dentro de los lineamientos que establecen los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 141 de la Constitución Política del Estado de Morelos, no se establece la facultad para que se determinen, mediante un reglamento, las causas o mecanismos de aplicación de sanciones y, por*

lo tanto, el precepto combatido que así lo establece viola el precepto de la Constitución Federal invocado.

...

...es decir, en la ley no se establecen las bases, los parámetros o las circunstancias conforme a las cuales deben ser aplicadas las sanciones disciplinarias establecidas en dicho precepto, delegándose la determinación de dichas causas al reglamento de la ley orgánica lo que es incorrecto.

...

**...Aunque desde el punto de vista material, las leyes y reglamentos son normas similares, éstos se distinguen de aquéllas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general, por lo cual el principio de la determinación constitucional prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes de las legislaturas.**

**Conforme al principio de que se trata, una materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes, como acontece en el precepto impugnado, que establece que las causas para la aplicación de las correcciones disciplinarias se establecerán en la ley y su reglamento y, como se ha visto en la ley no se estipulan, y no es correcto delegarlo a un reglamento. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación del principio de la determinación constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, que reservan las Constituciones Federal y Local, en favor del legislador; de ahí que, en el artículo 22 controvertido, se hace incorrectamente una delegación a un reglamento, de una materia reservada a la ley..."**

De lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte, en relación con lo que la doctrina ha dicho en esta materia, se puede decir que el texto del artículo 70 constitucional, es muy claro al referir que la Ley a que hace referencia regulará la estructura y funcionamiento, definiendo clara y constitucionalmente, los límites a esa regulación.

En ese contexto, siguiendo el razonamiento de la Corte, se considera que ese principio constitucional establecido en artículo 70, prohíbe emitir cualquier tipo de reglamentación para regular materias reservadas constitucionalmente y de manera exclusiva a la Ley, es decir, esas materias reservadas, no podrán ser

abordadas por otras fuentes. Pues como lo refiere el Alto Tribunal, el hecho de que en una ley se contengan remisiones a normas reglamentarias de la misma, implica una clara subordinación de aquellas a ésta, lo que supondría una degradación de tan esencial principio constitucional. Y más si atendemos a que tal principio es de tal trascendencia como evidentemente lo es el procedimiento legislativo mismo. Aunado a que ni siquiera la propia Ley Orgánica en la que supuestamente se faculta a las Cámaras para emitir dichos reglamentos, expresa qué van a regular y cómo lo van a hacer.

En ese orden de ideas, no pasa desapercibido que como se mencionó en párrafos pasados, tanto el 15 de agosto de 2008, como el 17 de agosto de 2011, se dieron reformas constitucionales a los artículos 69 y 93 por un lado, y 71 y 72 por el otro, por medio de las cuáles se incluyó en el texto constitucional a los reglamentos de la Ley Orgánica del Congreso. Situación que no hace otra cosa más que robustecer lo que hasta aquí se ha venido diciendo, pues atendiendo a la literalidad del texto constitucional *Ley del Congreso y sus reglamentos*, se entiende que dichos ordenamientos derivan de esa Ley, es decir de ninguna manera esa inclusión del texto podría entenderse como facultad constitucional, pues como ya se expresó, los legisladores fueron muy claros en referir que su intención era que la propia Ley Orgánica fuera la que facultara a las Cámaras para emitir sus reglamentos y así solventar el principio de legalidad, pues reconocieron expresamente que no contaban con facultades constitucionales para hacerlo; y posteriormente refirieron que éstas reformas constitucionales atendían a una simple actualización del texto constitucional, pues como se mencionó en el capítulo pasado, dichas reformas atendieron a temas ajenos a éste, y fue que se aprovechó para simplemente actualizar el texto, pues los reglamentos de las cámaras ya estaban vigentes en función de la facultad legal, más no constitucional.

En consecuencia se puede sostener que tanto el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, como los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores por sí mismos, desnaturalizan el principio contenido en el artículo 70 constitucional al rebasar sus límites. Debido a que por un lado, conforme a lo que

refiere la propia Corte en el precitado caso, el artículo 3° de la Ley Orgánica estaría dotando de facultades *exorbitantes*, a ambas cámaras; y por otro, ellas mismas al emitir esos reglamentos se extralimitarían en función del referido principio constitucional, con independencia de que pudieran estar “facultadas” por la Ley Orgánica.

Cabe precisar que de ninguna manera podría pensarse que se está exagerando con el calificativo *exorbitantes*, pues si la situación planteada en la acción de inconstitucionalidad de mérito, se calificó de esa manera, aun cuando sólo se atendía a las sanciones de los legisladores, es lógico que mínimamente se piense lo mismo en nuestro caso, pues la extralimitación abarca todo lo que implica el procedimiento legislativo (incluyendo las sanciones), inclusive el procedimiento de reforma constitucional, sin pasar por alto todas las actividades no menos importantes de la vida cotidiana que también abordan esos reglamentos parlamentarios.

Aunado a ello, y con la intención de encontrar una justificación, no existe ningún precepto constitucional, que establezca de alguna manera la facultad que pudieran tener las cámaras para emitir esos reglamentos en los que se pretenda regular todo lo relativo a su funcionamiento interno. Pero, suponiendo sin conceder, que con la sola facultad legal fuera suficiente para considerar que la emisión de dichos reglamentos es constitucional, tampoco sería cuanto, pues ni siquiera la ley misma estipula qué materias van a regular esos reglamentos, dejando con ello en completo estado de indefensión a los gobernados. Es decir, no se establecen si quiera las bases, los parámetros o las circunstancias conforme a las cuales se pudieran emitir esos ordenamientos, y se insiste ni siquiera se menciona qué van a regular. Pues atendiendo a lo que refiere la propia Corte, aun cuando en el presente caso no aplican los criterios tradicionales de jerarquía normativa, por ser una disposición legal atípica, si siguiéramos la intención de los legisladores de reglamentar la Ley Orgánica tal como si fuera una ley ordinaria, tampoco sería cuanto, pues la disposición constitucional es muy clara en referir que la Ley regulara tanto el aspecto orgánico como el funcional; y, aunado a ello la propia Ley Orgánica, suponiendo sin conceder, que fuera correcta la competencia que ella

otorga a las cámaras para emitir los reglamentos, no estipula bases mínimas de qué van a regular y bajo que circunstancias, provocando un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica a los gobernados.

Por todas esas razones, es que se considera que el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es inconstitucional, por contrariar los principios contenidos en los artículos 16 y 41 constitucionales, atendiendo a que al ser una obligación para el Poder Legislativo la observancia irrestricta a lo estipulado en la Constitución, y que en el presente caso no sucedió así, se transgredió lo preceptuado por el artículo 70 constitucional.

Asimismo, en cuanto a los Reglamentos de las Cámaras, aún cuando podría pensarse que tendría que ser declarado inconstitucional el mencionado artículo de la Ley Orgánica para que estos siguieran esa suerte. Se considera que independientemente del artículo 3° de la Ley Orgánica, dichos ordenamientos, pueden ser inconstitucionales por sí mismos en virtud de que contrarían directamente la Constitución, es decir, el hecho de que exista una supuesta facultad legal, no es obstáculo para que por sí puedan ser tildados de inconstitucionales, pues el principio plasmado en el artículo 70 constitucional establece una exclusividad inexcusable para que las materias que actualmente en ellos se regulan, sean atendidas por una Ley distinta, de rango superior.

Por último, no pasa desapercibido lo referido en el capítulo anterior, en cuanto a la problemática que se genera con lo establecido por los artículos transitorios de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente.

*“...PRIMERO. El presente Reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el primero de septiembre de 2010. A partir de esa fecha dejarán de ser aplicables en cuanto se refiere al Senado de la República, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al artículo Segundo Transitorio del Decreto de fecha 14 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, por el que se reformó el artículo 3, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos...”* (Lo destacado es propio).

*“...Tercero. Quedan sin efecto para la Cámara de Diputados, las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934 y sus reformas...”* (Lo destacado es propio).

Pues como se refirió, el legislador no tomó en cuenta que para derogar o reformar una ley que es formal y material, se tienen que seguir los mismos trámites establecidos para su formación, tal como lo estipula el inciso F, del artículo 72 constitucional.

*“...ARTÍCULO 72.*

*...*

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

En efecto, no puede olvidarse que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, no tenía las mismas características de los actuales reglamentos de las cámaras ni de la misma Ley Orgánica, pues era formal y materialmente una norma. Por lo que el procedimiento que siguieron los reglamentos de ambas cámaras, para dejar sin efectos el de 1934, vulnera lo previsto por el artículo 72 constitucional al no ser el mismo por el que fue creado dicho ordenamiento.

Sin embargo no se hará mayor alusión a este aspecto. Pues si se considera que los reglamentos de ambas cámaras vulneran lo previsto por la Constitución y en consecuencia son anulados totalmente, resultaría ocioso pensar en la sola impugnación de esos artículos transitorios, cuando puede hacerse, aunque por diversas razones, por la totalidad de los ordenamientos, aun cuando a todas luces dichos artículos transitorios son igualmente inconstitucionales.

**2. Susceptibilidad de los reglamentos parlamentarios en el caso de nuestro país, de ser sujetos a algún medio de control de la constitucionalidad.**

Una vez planteada en abstracto la inconstitucionalidad tanto del artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso, como de los Reglamentos de la Cámaras de Diputados y Senadores, se procede a analizar si por medio de alguno o algunos de nuestros medios de control de la constitucionalidad se pueden hacer efectivos esos planteamientos.

Sin embargo, antes de desarrollar este apartado, conviene hacer referencia a algunos antecedentes que se han dado en el derecho comparado, pues como se ha venido diciendo, si bien al idea no es copiar sistemas, también lo es que existen tendencias y principios universales que bien nos pueden ayudar a tomar ideas y argumentos aplicables en beneficio de nuestro sistema jurídico.

En ese contexto, puede hacerse referencia a la sentencia 9 de 1959, de la Corte Constitucional Italiana, que levantó el dogma de la inimpugnabilidad de las normas parlamentarias, en parte o al menos indirectamente, al reclamar su competencia para conocer de la adecuación a la Constitución de todas las fases relativas al procedimiento de formación de la ley; es decir, imponiendo la observancia de los momentos procesales fijados en la Constitución. En consecuencia, las normas parlamentarias que establecen fases procedimentales contrarias a la Constitución, pueden ser declaradas anticonstitucionales.<sup>264</sup>

Asimismo, en Francia, conforme al artículo 61 de su Constitución, se proclama que las leyes orgánicas antes de su promulgación y los reglamentos de las asambleas parlamentarias antes de cobrar vigencia, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, quien se pronunciará acerca de su conformidad con la Constitución. Por lo que en el constitucionalismo francés se establece un control preventivo y directo de las normas parlamentarias.<sup>265</sup>

Pero no sólo esos países, en España los reglamentos parlamentarios son susceptibles de control de la constitucionalidad por disposición legal expresa, pues en el artículo 27.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, se prevé que sea mediante el recurso de amparo directo que se puedan recurrir estas disposiciones. Esta determinación constituyó un verdadero parteaguas, ya que

---

<sup>264</sup> MARTINEZ LEON, Elipe, *op. cit.*, nota 32, pp. 145-150.

<sup>265</sup> *Idem.*



como lo refiere Santaolalla, reafirmó los efectos prácticos de la supremacía constitucional, quebrando entonces el principio absoluto de los *interna corporis* del Parlamento, abriendo un campo jurídico de posibilidades insospechadas.<sup>266</sup> Por lo que la singularidad de estos ordenamientos ya no puede representarse como sinónimo de aislamiento frente al resto del derecho. Al grado, de que inclusive en ese país se ha llegado a considerar que al constituir desarrollo directo de la Constitución sobre la organización y funciones parlamentarias, los reglamentos parlamentarios, pasen a formar parte del bloque de constitucionalidad para valorar su cumplimiento por las leyes, esto es, que para determinar la constitucionalidad de una ley ordinaria en el derecho español, se tendrá que atender no sólo la dispuesto por la propia Constitución Española, sino que también a lo previsto en dichos reglamentos.

Así, como lo refiere Martínez Elipe, *en los más recientes regímenes parlamentarios se va abriendo camino a la posibilidad del control constitucional de las normas parlamentarias. Bien por vía indirecta, mediante la impugnación de leyes aprobadas a través de un procedimiento parlamentario cuya normación puede tildarse de anticonstitucional, o bien por vía directa al articular el recurso de anticonstitucionalidad contra la propia norma parlamentaria.*<sup>267</sup> Con razón, pues gracias a las reformas que se han ido dando en esta materia, así como a los criterios que ha fijado la Corte en ese sentido, las posibilidades de acceder a la justicia constitucional en este aspecto se han ampliado considerablemente.

Por ello se considera que tanto el Juicio de Amparo Indirecto, como la Acción de Inconstitucionalidad son los medios de control de la constitucionalidad idóneos para impugnar este tipo de disposiciones.

## **2.1. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

Dadas las características del juicio de amparo, se considera que existen dos maneras de abordarlo. Por una parte la posibilidad que tienen los gobernados

---

<sup>266</sup> SANTAOLLA, Fernando, *op. cit.*, nota 36, p. 44.

<sup>267</sup> MARTINEZ LEON, Elipe, *op. cit.*, nota 32, p.150.

de impugnar indirectamente los reglamentos parlamentarios, ya sea por un acto de aplicación de una Ley en específico o por una Ley autoaplicativa que por el sólo hecho de entrar en vigor pueda causar un perjuicio. Y por otra, la viabilidad de que los legisladores, en su carácter de gobernados pudieran verse afectados directamente en sus derechos fundamentales por los reglamentos parlamentarios en comento, y por tanto impugnarlos de igual manera.

Primero se atenderá a la posibilidad que tienen los gobernados de acudir al juicio de amparo, para indirectamente atacar de inconstitucional ambos o alguno de los reglamentos de las Cámaras del Congreso.

Así, conforme a las reformas constitucionales publicadas el seis de junio del 2011 se tiene lo siguiente:

*“...Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite*

*I. **Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;***

...

*Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*I. El juicio de amparo se seguirá siempre a **instancia de parte agraviada**, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

...

*IV*

...

*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;*

...

VII. *El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;...*” (Lo destacado es propio).

De las anteriores transcripciones, se advierte la posibilidad de que se puedan tildar de inconstitucionales los reglamentos de ambas cámaras, por las siguientes razones.

La competencia de que se habla en la fracción I, del artículo 103 constitucional en relación con la fracción VII, del numeral 107 del mismo ordenamiento, en favor de los Jueces de Distrito, hace referencia a que serán ellos quienes resuelvan acerca de la posible violación a los derechos humanos y garantías otorgadas para su protección en la Constitución, en este caso, por parte de normas generales.

Sin embargo, se considera que aun cuando los reglamentos parlamentarios perfectamente encuadran en el rubro de normas generales, conforme a lo establecido doctrinal y jurisprudencialmente; en atención a uno de los principios rectores del juicio de amparo, que sigue vigente aún con la reforma constitucional de junio de 2011, sólo la persona que sufre un agravio personal y directo es quien puede promover el juicio, es decir, la persona que promueva el juicio debe ser aquella que en su contra y esfera jurídica sea objeto de un agravio, entendido como tal, la ofensa o perjuicio a los derechos en intereses de la persona.<sup>268</sup> Situación que en este caso no se surte, pues los reglamentos no estarían siendo aplicables directamente a los gobernados. Por lo que, como lo refiere Martínez Elipe, la impugnación de los reglamentos, tendría que hacerse de manera indirecta, es decir, mediante la impugnación de leyes aprobadas conforme a ellos.<sup>269</sup> Esto es, la posibilidad de recurrir constitucionalmente un reglamento

---

<sup>268</sup> MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *op. cit.*, nota 131, pp. 34-35.

<sup>269</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, *op. cit.*, nota 30, p. 150.

parlamentario, será mediante la alegación de una violación a un derecho humano o garantía reconocida por la Constitución, por parte de una determinada norma general aprobada conforme a esos reglamentos.

En ese orden de ideas, se tendrá que alegar la existencia de vicios en el procedimiento legislativo por el que se originó determinada Ley. Partiendo de la base de que conforme se detalló en el capítulo pasado, los reglamentos de ambas cámaras regulan todos los aspectos atinentes al procedimiento legislativo, y en general, todas las funciones relacionadas con él mismo que se desarrollan al interior de las Cámaras. Por lo que es indudable que si la norma que regula todas esas etapas, no se adecúa a lo previsto por la Constitución, por sí misma constituya una franca violación a al procedimiento legislativo.

En el entendido de que si bien la Constitución misma regula el procedimiento legislativo en sus artículos 71 y 72, también lo es que lo hace de manera general; por lo que aun cuando la propia Norma Fundamental no haga mención de qué van a regular los reglamentos de ambas cámaras, de las exposiciones de motivos de las múltiples reformas en esta materia, se desprende que la intención es que en ellos se regule todo lo relativo al funcionamiento interno de las cámaras y en específico el procedimiento legislativo, constituyendo así, desarrollo directo de esos preceptos constitucionales.

Por lo que si consideramos que los artículos 71 y 72 constitucionales sientan las bases del procedimiento legislativo y que a su vez, evidentemente, son superiores jerárquicamente a los reglamentos parlamentarios, válidamente puede sostenerse que éstos forman parte del procedimiento legislativo, que visto como una unidad, tiene que analizarse de manera integral para poder arribar a una conclusión, atendiendo a la magnitud y trascendencia de lo que implica dicho procedimiento.

Sirven de apoyo a lo anterior los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la doctrina expuesta en temas pasados en cuanto a la naturaleza de los reglamentos parlamentarios. Esto es, por un lado se dice que los reglamentos parlamentarios son desarrollo directo de la Constitución, y que son sumamente trascendentes en el proceso legislativo, pues

lo desarrollan en su totalidad; y por otro, la Suprema Corte aduce que el proceso legislativo debe estudiarse de manera integral atendiendo a todas las etapas del mismo, para que así, se pueda determinar si la posible violación es suficiente para influir en la constitucionalidad de la norma impugnada, pues la transgresión a dicho proceso tiene que influir de manera directa y suficiente en la esfera jurídica del gobernado para que pueda acarrear con la inconstitucionalidad planteada.<sup>270</sup>

En ese sentido, la propia Suprema Corte ha sostenido que no todas las violaciones al procedimiento legislativo pueden considerarse suficientes para poder declarar inconstitucional determina Ley. De esa manera, las violaciones de carácter formal que puedan darse, tienen que trascender de manera fundamental a la norma misma, por lo que no pueden constituir irregularidades de carácter secundario. Asimismo, se dice que las violaciones al procedimiento legislativo deben vulnerar los principios de legalidad y debido proceso contenidos en la Constitución para así poder declarar la inconstitucionalidad de la norma emitida conforme a ese procedimiento, pero para realizar ese análisis, como se mencionó, debe examinarse el procedimiento legislativo en su integridad, pues la finalidad es determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión.<sup>271</sup>

Atendiendo a las anteriores consideraciones, si para determinar que las violaciones al procedimiento legislativo infringen las garantías de debido proceso y de legalidad, se tiene que atender a que se respeten los derechos de participación de todas las fuerzas políticas; a que el procedimiento deliberativo culmine con una correcta aplicación de las reglas de votación; y, a que tanto la deliberación como la votación tiene que ser públicas. E inclusive se pone el ejemplo: de que una violación de ese carácter (fundamental) es, por ejemplo: cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley.

---

<sup>270</sup> Registro No. 232289, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación 187-192 Primera Parte, página 53.

Tesis: 2ª. CX/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de 2005, página 604.

<sup>271</sup> Tesis: P.L/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, página 717.

Tesis: P.XXXVI/90, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Enero a Junio de 1990, página 12.

Es que resulta totalmente viable que si los reglamentos parlamentarios en virtud de su relación de inferioridad respecto de la Constitución, forman parte del procedimiento legislativo, y no sólo ello, sino que lo desarrollan en su totalidad. Aunado a que conforme a lo expresado por la Corte el procedimiento legislativo debe estudiarse en su integridad para poder determinar alguna posible violación al mismo; y que al ser estos contrarios a lo estipulado por la Constitución. Puedan constituir una violación lo suficientemente directa, trascendente y fundamental, que acarree con la inconstitucionalidad del acto o ley reclamada, y de todo el procedimiento legislativo, incluyendo a los reglamentos parlamentarios.

Por último resulta importante precisar la razón por la que se analizó esta parte conforme a uno de los principios rectores del juicio de amparo anteriores a la mencionada reforma constitucional. Es así, pues durante el desarrollo del presente trabajo sólo se contaba con las reformas constitucionales en comento, por lo que al no contar si quiera con la Ley reglamentaria, ni con doctrina al respecto, y mucho menos con jurisprudencia, es que fue imposible analizar nuevas figuras como la del interés legítimo individual o colectivo, que si bien parece apuntar como un medio que permite un mayor acceso a la justicia constitucional y que inclusive podría pensarse que ello abriría la puerta para poder impugnar directamente los reglamentos parlamentarios, hubiera sido bastante aventurado hacer un estudio con base en ello, sin algún soporte jurisprudencial y doctrinal en concreto, por lo que por ahora sólo se quedará conforme a ese principio que valga decir, sigue vigente, pero que se insiste, en la actualidad cuenta con la posibilidad de ser ampliado conforme a esas nuevas figuras. Lo que no hace otra cosa, sino seguir dando la razón a los planteamientos señalados aquí, en cuanto a la posibilidad de ampliar el control de todos los actos de molestia emitidos por cualquier autoridad, incluyendo la legislativa.

Ahora bien, las anteriores consideraciones atendieron a la posibilidad que tienen los gobernados de impugnar indirectamente actos de naturaleza normativa de las cámaras que se consideren contrarios a la Constitución. Sin embargo, se considera que también existe la posibilidad de impugnar directamente mediante el

juicio de amparo indirecto dichos actos, pero por parte de los legisladores. Por las siguientes razones.

Por principio de cuentas debe decirse que como ya se mencionó, conforme a la reforma constitucional de junio de 2011, los Jueces de Distrito serán competentes para resolver las controversias suscitadas por normas generales que puedan violar los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución.

Por lo que como se dijo con anterioridad, los reglamentos parlamentarios materialmente son verdaderas normas jurídicas, pues crean situaciones de derecho dirigidas hacia el interior de las cámaras que trascienden hacia el exterior de las mismas. Inclusive la propia Suprema Corte ha sostenido que son innegables *normas generales*, en atención a que se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos y que van dirigidas a una pluralidad de personas igualmente indeterminadas e indeterminables, por lo que constituyen disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal. Y, en consecuencia son susceptibles de ser sujetas a control de la constitucionalidad, por medio del juicio de amparo indirecto

Asimismo, no puede perderse de vista que si bien los legisladores, adquieren un cargo público de elección popular, y por tanto derechos y obligaciones adicionales, en algunos casos distintas a las de los particulares, no dejan de ser seres humanos titulares de derechos fundamentales y de garantías constitucionales que los protegen, que precisamente son irrenunciables e imprescriptibles, susceptibles de hacerse efectivos acudiendo a instancias de justicia constitucional, tales como el juicio de amparo indirecto. Lo anterior, pues no existe disposición legal o constitucional que refiera que al tener dicha calidad, los Diputados y Senadores pierdan la oportunidad de acudir a la justicia constitucional en el caso de que se vean vulnerados en sus derechos humanos o garantías constitucionales que los protegen, aun en el ejercicio del cargo.

Ahora bien, para efectos de procedencia del juicio de amparo, se han definido dos tipos de normas generales, autoaplicativas y heteroaplicativas. Las primeras son las que con su sola entrada en vigor pueden causar algún perjuicio

en la esfera jurídica de los gobernados; y las segundas requieren de un acto concreto de aplicación, para poder generar una molestia. Por lo que la oportunidad para promover el juicio en contra de una u otra, dependerá del momento en que el gobernado se vea afectado, atendiendo a las características particulares de cada una.

En esa tesitura, se considera que los reglamentos parlamentarios encuadran en el rubro de las de naturaleza autoaplicativa, pues atendiendo a lo sostenido por la Suprema Corte, desde el inicio de su vigencia y sin la necesidad de un acto concreto de aplicación, vinculan al gobernado a su cumplimiento, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. Así, cuando las obligaciones contenidas en una ley nacen con ella misma sin necesidad de actualizarse condición alguna, se está en presencia de una disposición legal autoaplicativa.

De esa forma, en el momento en que un Diputado o Senador es declarado constitucionalmente para ejercer el cargo, sin necesidad de que se realice un acto administrativo o jurisdiccional derivado de determinada ley, e incluso alguno emitido por el propio legislador, se le comienzan a aplicar todas las disposiciones del reglamento parlamentario correspondiente, por ejemplo, las obligaciones contenidas en el artículo 10, del Reglamento del Senado de la República.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que*



*la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>272</sup>*

Sin embargo, debe hacerse una precisión, en cuanto a que si bien es cierto que la fecha de publicación de los reglamentos ya no sería acorde con el plazo concedido, pues se excedería para todos los legisladores que vayan siendo nombrados en las legislaturas subsecuentes, también lo es que al momento de ser declarados constitucionalmente legisladores, es cuando comienzan a estar realmente bajo los efectos de esa norma, por lo que se debe considerar que atendiendo a la naturaleza de esas normas, es a partir de ese momento cuando debe empezar a correr el plazo para la promoción del juicio de amparo indirecto, en el que tendrá que alegarse alguna afectación que se considere vulnere algún derecho humano o garantía prevista para su protección en la Constitución. Que en el presente caso consistiría en la garantía de legalidad, contenida en el artículo 16 constitucional, pues los legisladores estarían siendo sometidos a una ley emitida por una autoridad incompetente, en atención a las consideraciones expuestas con anterioridad.

Es así, pues no tuvieron que realizar ningún acto condicionado para ubicarse en el supuesto, es decir, con el simple hecho de adquirir la calidad de servidor público, Diputado o Senador, situación totalmente ajena a cualquiera de los Reglamentos Parlamentarios automáticamente quedan sujetos a las

---

<sup>272</sup> Tesis: P./J.55/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI Julio de 1997, página 5.

disposiciones que en ellos se prevén, tales como la serie de obligaciones a que están constreñidos y a una serie de situaciones jurídicas que automáticamente, y se insiste, sin la necesidad de realizar ningún acto, les comienzan a afectar en su esfera jurídica.

Lo anterior con independencia de que el amparo en contra de una ley autoaplicativa puede interponerse en dos momentos: Uno, con motivo de la entrada en vigor de la ley, y otro, con motivo de algún acto concreto de aplicación; la variante será que en el primer caso, la impugnación podrá ser respecto de la norma en su totalidad, y en el segundo, sólo podrá ser respecto de los preceptos de la norma en cuestión que estén implicados en el acto de aplicación.<sup>273</sup>

Cuestión que no debe soslayarse, debido a que las consecuencias que puede traer son mayúsculas y de suma trascendencia. Pues se abriría la posibilidad de que se anularan actos no normativos de las cámaras. Pues por ejemplo, un acto de aplicación consistente en la remoción de algún integrante de la Mesa Directiva del Senado de la República, con base en el procedimiento seguido conforme a la Sección Quinta, del Capítulo Primero, del Título Cuarto del Reglamento de dicha Cámara, podría invalidarse, debido a que si es tomado como acto de aplicación para poder impugnar constitucionalmente algún precepto del Reglamento del Senado de la República, y dicha situación prosperara, es decir, que se arribara a la conclusión de que dicho precepto es inconstitucional, el acto reclamado, consistente en la remoción del legislador seguiría la misma suerte.

---

<sup>273</sup> Conforme a lo criterios de jurisprudencia conformados hasta antes de las reformas constitucionales. Por lo que conforme a la Nueva Ley de Amparo, podrían cambiar.

Tesis: 3ª./J. 40/91, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII Septiembre de 1991, página 26. De rubro: **LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORANEAMENTE EN RELACION CON EL TERMINO DE 30 DIAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACION.**

Tesis: 2a./ 95/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII Septiembre de 2005, página 328. De rubro: **LEYES AUTOAPLICATIVAS COMBATIDAS CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. CUANDO LA DEMANDA ES EXTEMPORÁNEA RESPECTO DE ÉSTE, TAMBIÉN LO ES EN RELACIÓN CON LA LEY, AUN CUANDO NO HAYA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 30 DÍAS PARA SU IMPUGNACIÓN**

En ese contexto, lo primero que podría decirse, es que se está ante el control de la constitucionalidad de actos no normativos de naturaleza parlamentaria, aunque si bien de manera indirecta como en el presente caso, las consecuencias prácticas serían las mismas que si fuera de manera directa, cuestión esta última que no se descarta. Sin embargo cabe precisar que como algunos autores lo refieren, no se estaría *judicializando la política*, sino que simplemente los actos de esa naturaleza no tienen por qué quedar fuera de los parámetros establecidos por la Constitución por el simple hecho de ser de naturaleza parlamentaria, tal como si esa calificación constituyera un justificación para la impunidad.

En definitiva, tanto los gobernados en general, como los legisladores en su carácter de gobernados, al ser titulares de derechos humanos irrenunciables e imprescriptibles, y al tener garantías para su protección reconocidas en la Constitución, pueden ser susceptibles de alguna violación a esas prerrogativas por parte de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores, en atención a que se viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 constitucional, pues dichas autoridades están emitiendo un ley sin facultades para hacerlo, debido a que como se expuso están vulnerando el principio constitucional contenido en el artículo 70 constitucional, que prescribe de manera exclusiva que tanto la organización como el funcionamiento del Congreso se regularán por la Ley que emita éste, y contrario a ello, se extralimitaron al emitir reglamentos derivados de dicha norma en los que se regula precisamente la parte funcional. Y aunque si bien la manera de impugnarlos puede hacerse de manera directa o indirecta, la consecuencia constante será la declaración de inconstitucionalidad de él o los reglamentos, que ya de por sí es trascendente. Sin embargo, los efectos no menos importantes que también traería, son por una parte, la invalidación de las leyes ordinarias o del acto concreto de aplicación de las mismas, si fuera el caso; pero por otra, se podrían llegar a anular actos no normativos de naturaleza parlamentaria o inclusive política.

## **2.2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Como se mencionó en el Segundo Capítulo, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ser promovidas por los sujetos legitimados señalados en la fracción II, del artículo 105 constitucional. Y dichas acciones sólo procederán contra *normas generales*, entendidas como las leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como contra los tratados internacionales, sin comprender otro tipo de normas. Inclusive, alguna jurisprudencia refiere que se limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal.

Lo anterior conforme al criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES', SÓLO **COMPRENDE** LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Del artículo 105, fracción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales. En efecto, dicho precepto distingue el término "disposiciones generales" o "normas generales", e incluso, "leyes electorales federales", "leyes electorales locales" y "tratados internacionales" de la acepción "Constitución", la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente para examinar la ley o tratados, es decir, lo que se sujeta a control es que dichas "disposiciones generales", incluidas las electorales, sean conformes con la Ley Suprema, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a "normas generales", se hubiera comprendido a la propia Constitución, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. Además, el indicado precepto constitucional sólo legitima para promover aquel medio de control a un porcentaje determinado de los integrantes de las [Cámaras](#) del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que,**

*precisamente, las hubieran expedido, por lo que no comprende al Órgano Reformador de la Constitución que no constituye un órgano legislativo ordinario, de los enunciados en el artículo 105 constitucional.*<sup>274</sup> (Lo destacado es propio).

Cuestión que no es obstáculo, pues ha quedado suficientemente claro que los reglamentos parlamentarios encuadran perfectamente en este tipo de normas, atendiendo a lo que la propia Corte ha manifestado en el sentido de que las normas que regulan el funcionamiento interno de los órganos legislativos y que a su vez dotan de autonomía a los mismos, son susceptibles ser impugnadas por esta vía, al reunir las características de una verdadera norma general, es decir, el ser generales, abstractas e impersonales, inclusive se hace la precisión en cuanto a que el hecho de que dichas normas únicamente se apliquen a los miembros que integran determinado órgano legislativo, no es obstáculo, en virtud de que tales normas no se agotan con la legislatura en que se estén aplicando, sino que trasciende a las subsecuentes, por lo que no podría pensarse en que podrían ser aplicadas de manera individual.

Las anteriores consideraciones se sustentan con lo argumentado por la Suprema Corte al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/98, interpuesta por una fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Morelos, de donde surgió la siguiente tesis de jurisprudencia, que como se mencionó en temas pasados puede ser perfectamente aplicada por analogía al presente caso, dada la naturaleza de las normas en cuestión.

***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los***

---

<sup>274</sup> Tesis: P.V/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, correspondiente a la Novena Época, página 1106.

***miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.***<sup>275</sup>

(Lo destacado es propio).

Los argumentos de la ejecutoria que dio origen al anterior criterio, en lo que interesa son:

*“...Ahora bien, para determinar la procedencia de la presente acción intentada, debe precisarse que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.*

*Por lo tanto, debe estimarse que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, es una disposición de carácter general, abstracto e impersonal.*

*...En efecto, la generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad que la Constitución en su artículo 13, ha consignado como un derecho de los gobernados en el sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir por leyes que no sean generales.*

*Por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.*

...

*Del precepto antes transcrito se desprende que la ley impugnada es una norma de observancia general y obligatoria, en virtud de que aunque dicha ley sólo establezca la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo, de cualquier forma es una norma general.*

...

*En este orden de ideas, debe concluirse que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, tiene carácter de norma general, tanto en su sentido formal y material, no sólo porque así deriva de la Constitución General de la República, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin olvidar las importantes facultades desde el punto de vista constitucional que se atribuyen a la labor legislativa.*

---

<sup>275</sup> Tesis: P./J. 5/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, correspondiente a la Novena Época, página 288.

...

*No es óbice para llegar a la anterior conclusión el hecho de que la Ley Orgánica del Congreso, únicamente sea aplicada a los miembros que integran al Congreso del Estado de Morelos, es decir, a los diputados y demás personal administrativo. Esto es así, en virtud de que la aplicación de la ley en cuestión no se agotará con la actual legislatura, sino que se aplicará a todas las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que en un futuro integren a dicho cuerpo colegiado, por lo que no puede ni remotamente establecerse que dicho ordenamiento jurídico está dirigido a una o varias personas individualmente determinadas....”*

Superado lo anterior, lo siguiente es analizar qué tipo de violaciones tienen que darse para que esas normas generales puedan declararse inválidas. Para ello, la fracción II, del artículo 105 constitucional, es clara, pero a su vez amplia, al referir que: “...las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...”. Por lo que al constituir un control abstracto de la constitucionalidad, y al no existir mayor límite que la posible contradicción con la Constitución por parte de normas generales, es que se ha llegado a la conclusión, de que dichas contradicciones podrán versar sobre la parte orgánica y/o dogmática de la Norma Fundamental.<sup>276</sup>

En ese contexto, resulta totalmente válido que al promover la acción, alguna de las partes legitimadas alegue la violación al principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, en relación con el 41 del mismo ordenamiento, referente al apego a la Constitución con que tienen que actuar los poderes de la Unión, por contravenir el principio contenido en el artículo 70 también de la Constitución, relativo a que de manera exclusiva la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, será la que regule tanto la estructura como el funcionamiento interno de ese mismo órgano. En atención a que contrariando el mencionado principio, las cámaras emitieron sus propios

---

<sup>276</sup> Tesis: P./J. 73/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, correspondiente a la Novena Época, página 484.

reglamentos en los que regulan su funcionamiento interno, conforme a una supuesta facultad contenida en la Ley Orgánica.

Por último, no pasa desapercibido que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial, y que por lo tanto a la fecha sea imposible ejercer esta vía por exceder el referido plazo. Sin embargo, no se descarta el hecho de que alguna de las cámaras reforme alguno de esos ordenamientos, y sea con base en esa reforma, que se ejercite este medio de control de la constitucionalidad.

### **2.3. CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS NO NORMATIVOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES.**

Aun cuando este tema sin duda escapa del objeto de la presente tesis, que es arribar a una postura acerca de la constitucionalidad sólo de los reglamentos parlamentarios. Éste, es un aspecto que derivado del estudio llevado a cabo para desarrollar el presente trabajo, surge inevitablemente, aunado a que es abordado por la mayoría de los autores especializados en este tema, debido a que en algunos sistemas jurídicos se ha abierto la posibilidad a que estos actos también sean sujetos de control de la constitucionalidad de manera directa. Por lo que dada la importancia y trascendencia que revisten, aunque sea de manera modesta, vale la pena hacer algunas consideraciones al respecto. Y para comenzar, conviene citar el ejemplo de España.

Como se adelantó, España ha ido más allá, pues en su sistema jurídico ya no sólo son susceptibles de control de constitucionalidad los actos normativos de las cámaras, es decir, las leyes ordinarias que de ella emanan, incluyendo sus propios reglamentos parlamentarios; sino que también los actos no normativos son susceptibles de control, conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, con la única condición de que esos actos no normativos puedan constituir posibles violaciones a los derechos fundamentales, pues de lo



contrario podrían ser susceptibles de otro recurso, el de inconstitucionalidad, que aplica para actos normativos, o inclusive no normativos pero que atenten contra el procedimiento legislativo, aun cuando no violen derechos fundamentales.<sup>277</sup>

De esa forma, se ha planteado que en el Derecho Español se garantice también el derecho de los parlamentarios a permanecer, sin mayores presiones en el cargo representativo al que se accedió. Tal como lo refiere Javier Jiménez Campo, *el amparo constitucional constituye la única vía para que los parlamentarios puedan hacer valer su estatus, y a su vez los derechos fundamentales de sus representados, frente a los actos de las cámaras.*<sup>278</sup>

Lo anterior no es algo novedoso en España, pues está categóricamente dicho desde la resolución constitucional STC 118/1988, que fue la que vino a romper con el anterior reconocimiento de los *interna corporis* como límite absoluto a la jurisdicción constitucional; sin embargo, no han quedado claros algunos aspectos trascendentales, debido a que aun no están definidos algunos aspectos en particular, tales como: si el parlamentario que recurre en amparo hace valer un derecho fundamental propio o ajeno (del representado) o, incluso amabas cosas; tampoco se sabe, cuál es exactamente el margen de autodeterminación que corresponda a los órganos de gobierno de las cámaras al aplicar sus reglamentos; ni cuál es el alcance del control jurisdiccional que debe realizar el Tribunal. Pero mientras tanto, como lo refiere Elviro Aranda, puede decirse que en el derecho español, todo acto parlamentario interno o no, que afecte a un derecho o libertad, es susceptible de amparo constitucional, es decir, sale o trasciende de la esfera irrevisable de los *interna corporis*, y por lo tanto corresponde al Tribunal Constitucional su examen.<sup>279</sup>

Como ya se mencionó, se considera que en nuestro país los actos no normativos de las cámaras, sí pueden ser sujetos de control de la constitucionalidad, pero de manera indirecta, en función de que si es declarada inconstitucional la norma que les dio origen, independientemente de la legalidad o

---

<sup>277</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p. 244.

<sup>278</sup> JIMÉNEZ CAMPOS, Javier, en "*Temas y problemas del parlamento contemporáneo*", México, Porrúa, 2006, p. 395.

<sup>279</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *op. cit.*, nota 34, p. 264.

inclusive constitucionalidad de esos actos por sí mismos, seguirán la misma suerte de esos ordenamientos.

Pero lo que en realidad plantean algunos autores y la jurisprudencia internacional, es que los actos no normativos puedan ser impugnados constitucionalmente de manera directa, es decir, la posibilidad de que al violar por sí mismos derechos fundamentales y garantías constitucionales, o por contravenir la parte orgánica de la Constitución, puedan ser sujetos de control constitucional.

Al respecto debe decirse que en México sí se podrían controlar constitucionalmente dichos actos bajo esas circunstancias, pues se considera existen las condiciones necesarias y suficientes para hacerlo.

Por una parte podría hacerse mediante el juicio de amparo, en el entendido de que los legisladores al igual que los particulares, son titulares de derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como de garantías para su protección, por lo que si en determinado caso al aplicar un reglamento parlamentario se viola alguna de esas prerrogativas de los legisladores, podrán promover juicio de amparo indirecto por la violación directa a determinado precepto constitucional con motivo de un acto concreto de aplicación por parte de algún un órgano de la Cámara facultado para ello.

Así, por ejemplo, en el caso de que uno o varios Senadores, al ejercer su derecho de iniciativa, conforme a lo dispuesto por los artículos 71 y 72 constitucionales, en relación con los numerales 164 a 173 del Reglamento del Senado de la República, se vean afectados en sus derechos fundamentales o garantías constitucionales, por parte de algún órgano de dirección; o bien si de alguna manera a algún parlamentario le es coartado su derecho al uso de la palabra conforme a las reglas contenidas en el Capítulo Quinto del Título Quinto del Reglamento del Senado de la República e igualmente considera violadas sus garantías. Se considera posible que puedan promover juicio de amparo indirecto en contra de tal determinación, en atención a que se está ante una posible vulneración del principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional. Alegando por ejemplo, que dicho órgano no fundó ni motivó dicho acto, o que simplemente no lo hizo de manera adecuada.

Pero son simplemente ejemplos aislados, pues pueden darse una infinidad de supuestos en los que actos no normativos derivados de la función propia de las Cámaras, puedan transgredir derechos fundamentales de los legisladores, y de esa forma, impugnarlos de manera directa, sin la necesidad de alegar la inconstitucionalidad en este caso de algún precepto en específico del Reglamento del Senado de la República. Con mayor razón, si tomamos en cuenta que las últimas reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, buscan que se amplíe la protección y el acceso a la protección de los mismos. En ese sentido, autores que analizan el tema del *estado constitucional de derecho*, apuntan que contrario a la doctrina anterior, en este sistema no sólo se reconocen todos los derechos fundamentales posibles prohibiéndose su restricción, sino que también se contempla que los tribunales constitucionales puedan crear prerrogativas derivadas de derechos fundamentales preexistentes.

Ahora bien, como se mencionó en párrafos pasados, en atención a lo dicho por algunos autores en cuanto a que esas acciones que pudieran tomar los legisladores para defender sus derechos fundamentales, en realidad son para defender los intereses de sus representados, y que por lo tanto el titular del presunto derecho fundamental violado es el particular y no el legislador. Pareciera que si bien esta cuestión trasciende al alcance que este estudio pudiera tener dadas las limitaciones prácticas, vale la pena mencionar que lo trascendente no debe ser el determinar quién es el titular del derecho en función del beneficio, sino la posibilidad de que pueda hacerse valer eficazmente, porque evidentemente el beneficio al final del día siempre será para los representados. Por lo que en lo particular se considera que sí pueden hacerse valer esos derechos fundamentales y garantías constitucionales en contra de actos no normativos de las cámaras, recurriendo a instancias constitucionales.

Por otro lado, se sostiene que la acción de inconstitucionalidad es otro medio de control de la constitucionalidad por el que también se pueden regular los actos no normativos del Poder Legislativo. Para sustentarlo, se hará referencia a la precitada acción de inconstitucionalidad 1/98, promovida por los integrantes de una fracción parlamentaria del Congreso del Estado de Morelos, en la que uno de

los actos reclamados en esa vía lo constituían los acuerdos de mayoría, por los que se aprobó el proyecto de la Ley también reclamada.

En ese contexto, el Presidente del mencionado Congreso al rendir su informe planteó entre otras, la causal de improcedencia consistente en que al no constituir una norma general, los acuerdos de mayoría no podían destacarse en la demanda. Por lo que para desestimar dicho argumento, la Corte sostuvo que atendiendo a que se puede reclamar la inconstitucionalidad de una ley ya sea de manera formal o material y que en el caso de la primera se tiene que acudir al proceso legislativo, para verificar la posible contravención a la Constitución, y a que como se ha venido diciendo la Corte también ha sostenido que para realizar dicho análisis tiene que hacerse de manera integral, es decir, tomando en cuenta todo el proceso legislativo del que derivó determinada norma. Por lo que el hecho de que los acuerdos de mayoría no se puedan equiparar a una norma general, no exime a dicho órgano jurisdiccional del realizar el estudio de las posibles violaciones que se destaquen en la demanda, en cuanto al proceso legislativo. Ello, acorde a la finalidad perseguida en el artículo 105 constitucional, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas cuando se afecten de manera fundamental a causa de violaciones cometidas dentro del proceso legislativo del que emanan.

De lo anterior debe precisarse, que si bien la impugnación se lleva acabo de manera indirecta, pues en el caso se hace en función de la inconstitucionalidad de determinada Ley, lo cierto es que según lo expresado en la ejecutoria, se hará un examen en específico de dichos acuerdos de mayoría, pues la finalidad es someter a un análisis de manera integral a la Ley. Por lo que atendiendo a esa finalidad, se estima que cuando existan violaciones de manera fundamental al procedimiento legislativo, tomando en cuenta que en ningún caso se deben contrariar las disposiciones de las Constitución, se debe someter de manera integral el estudio de la norma impugnada, incluyendo, como en el caso sucede, el análisis en específico de la constitucionalidad de esos acuerdos de mayoría.

Con todo lo anterior se pone nuevamente de manifiesto la tendencia nacional e internacional que viene dándose desde la segunda mitad del siglo

pasado, en el sentido de que todas las autoridades quedan sometidas a la Norma Fundamental, teniendo que atender irrestrictamente a los principios y directrices contenidos en ella. Por lo que siendo acorde a esas posturas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha venido pronunciando en los últimos años, en el sentido de tratar de ejercer un control más amplio de los actos de autoridad, con la finalidad de que sean emitidos conforme a la Carta Magna. Tal como se manifiesta en este caso, pues atendiendo a los derechos de las minorías, la finalidad que se busca es que las decisiones que se tomen dentro del Parlamento atiendan a los principios democráticos contenidos en la Constitución.

### **3. Consecuencias de la posible declaración de inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores.**

Las consecuencias que pudieran derivar de la declaración de inconstitucionalidad de los reglamentos de ambas cámaras atienden a cuestiones jurídicas y prácticas. En el entendido de que como ha quedado claro, por la naturaleza de esos ordenamientos, su trascendencia no sólo es hacia el interior de las cámaras, ni se limita a la función legislativa, sino que al abarcar tantos aspectos funcionales de la vida de los órganos legislativos, impacta en muchos ámbitos de la vida nacional.

En cuanto a las consecuencias jurídicas, como se expresó en el apartado anterior, por lo que hace al juicio de amparo, conforme lo sostenido por la Suprema Corte, los efectos definitivamente serían que se invalidaran todas las etapas del procedimiento legislativo, así como el acto o actos de aplicación y la norma general impugnada, dependiendo de la forma en que se ataque de inconstitucional el reglamento (directa o indirectamente). Inclusive la propia Corte señala que cuando el legislador ha transgredido las obligaciones positivas derivadas de una determinada garantía individual, el Juez constitucional está autorizado, no sólo para desincorporar las normas declaradas inconstitucionales de la esfera jurídica del quejoso, sino para incorporar derechos en su beneficio a través de la sentencia de amparo, siempre que ello tienda a cumplir de manera

completa con las exigencias derivadas de las garantías constitucionales que hayan sido violadas en su perjuicio.<sup>280</sup>

Estrechamente relacionado con lo anterior, está el tema de los efectos generales que se pudieran dar a las sentencias de amparo, conforme a las recientes reformas en esa materia, pues en ellas se plantea la posibilidad de que bajo ciertas circunstancias si en una sentencia se concede el amparo en contra de una ley, los efectos de la misma sean *erga omnes*. Con lo que se ampliaría aun más la protección constitucional en contra de los actos de autoridad.

Sin embargo, aun cuando ya de por sí los efectos de la sentencia que conceda el amparo pueden ser bastante amplios bajo cualquiera de las anteriores circunstancias. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades todavía más amplias para dictar los efectos de las sentencias estimatorias, pues conforme al artículo 14, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, tiene la posibilidad de fijar todos aquellos elementos necesarios para que la ejecutoria tenga plena eficacia en el ámbito que corresponda, con independencia de que en todas las ocasiones que prospere la acción, los efectos serán generales. Inclusive conforme a la jurisprudencia, la Corte, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues

---

<sup>280</sup> Tesis: P. 31 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III Primera Parte Enero a Junio de 1989, correspondiente a la Octava Época, página 228. De rubro: LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.

Tesis: P. XXXVI/90, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V Primera Parte Enero a Junio de 1990, correspondiente a la Octava Época, página 12. De rubro: AMPARO CONTRA LEYES. SE ENTIENDE CONCEDIDO CONTRA TODOS LOS ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Tesis: 2ª. CXXXVII/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI Enero de 2010, correspondiente a la Novena Época, página 321. De rubro: AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS ESTÁN RELACIONADOS CON LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE HAYAN RESULTADO VIOLADAS.

el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.<sup>281</sup>

Ahora bien, derivadas de las consecuencias jurídicas, surgen las implicaciones prácticas.

En primer lugar, habría que pensar en qué sucedería si se declara inconstitucional alguno o ambos reglamentos parlamentarios. Pues independientemente de si los efectos son particulares o generales, las cámaras se quedarían sin algún tipo de ordenamiento en materia funcional, porque aun cuando la Constitución prevé un plazo de 90 días para la autoridad legislativa, en el que podrá hacer los cambios necesarios para enmendar la inconstitucionalidad, atendiendo a la historia y a la naturaleza del problema que generaría, se piensa que 90 días no serían suficientes, tomando como parámetro los 27 años que se tardaron en emitir los actuales reglamentos y así supuestamente superar aquella situación.

Por lo que, en el caso de que prosperara la inconstitucionalidad planteada, la autoridad competente para resolver tendrá que tener sumo cuidado con lo relativo a los efectos que se le den a la sentencia estimatoria, pues como lo refiere una de las jurisprudencias citadas en el párrafo pasado, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, si bien la Suprema Corte tiene amplias facultades en cuanto a los efectos de la resolución, con tal de hacer que prevalezca el orden constitucional, también debe de tomar en cuenta que la finalidad de dicho medio de control de la constitucionalidad es preservar el equilibrio y buen funcionamiento de los órganos o autoridades implicadas, pues bajo determinadas circunstancias tal determinación podría acarrear consecuencias prácticas y jurídicas peores. Ello, en atención a que la naturaleza que tienen los ordenamientos aquí tratados, es de

---

<sup>281</sup> Tesis: P./J. 32/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII Febrero de 2006, correspondiente a la Novena Época, página 1169. De rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.

Tesis: P./J. 84/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI Diciembre de 2007, correspondiente a la Novena Época, página 777. De rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.

normas sobre la producción jurídica, que como se mencionó trascienden de manera fundamental en el normal y buen desarrollo del Estado.

En segundo lugar, se piensa que en la práctica, la situación de que la mayoría de los actos de las cámaras sean normativos o no, tengan la posibilidad de sujetarse a control de la constitucionalidad, servirá para que los legisladores, aunque sea poco a poco, piensen en que si bien sus actuaciones siempre van a contar con autonomía y cierta discrecionalidad propias de la función, también tienen que hacerlo con estricto apego a los principios constitucionales. Por lo que de esa manera, paulatinamente se irá generando cada vez más un ambiente con mayor certidumbre no sólo jurídica, sino de todos los aspectos que involucran a la vida nacional, y así lograr la consolidación de un verdadero estado constitucional de derecho. Pues si bien ese dinamismo y flexibilidad propios de la labor parlamentaria, son necesarios para el buen funcionamiento de dichos órganos, también lo es que llevados al exceso pueden acarrear con actuaciones que pudieran resultar no benéficas para la sociedad, por lo que someter ciertos actos de esta naturaleza a control de la constitucionalidad, definitivamente dará, se insiste, mucho mayor certeza jurídica y confianza a los representados.

En ese sentido, es muy probable que surja un aparente problema práctico que vale la pena mencionar, pues como lo refiere Baldassarre, la coexistencia de un modelo de *justicia política*, con otro inspirado en la idea de la jurisdicción de los derechos fundamentales, puede parecer problemática, porque las lógicas que presiden ambos modelos son distintas, e incluso contrapuestas.

Esto es, mientras en los modelos de *justicia política*, el juez constitucional tiende a valorar el impacto de sus propias decisiones en relación con los equilibrios políticos; en los modelos inspirados en la jurisdicción de derechos, por el contrario, la valoración del mismo impacto, asume un criterio de orientación de la garantía de los espacios de libertad reservados a la persona humana. De esa forma, es que en las Constituciones democráticas contemporáneas los derechos fundamentales son considerados como valores o principios supremos, puestos como criterios directivos de todo el sistema jurídico-constitucional. Que como tales son también parámetros fundamentales de la legitimidad del desarrollo de los



poderes públicos y, en particular, de la acción legislativa del parlamento. Por lo que los sistemas de justicia constitucional configurados de esta forma, presuponen un considerable distanciamiento de la política.<sup>282</sup>

Sin embargo, existe una postura contraria, que en el caso se comparte, la relativa a que como lo ha establecido el Tribunal Constitucional Español en diversas ejecutorias (STC 90/85, CE-STC. 206/92, STC 136/89), los Parlamentos no pueden actuar según criterios de oportunidad política para tomar una decisión, por ejemplo, el Pleno de una Cámara no puede actuar conforme a este tipo de actos en completa libertad, porque al igual que al aprobar una ley tendrá que hacerlo conforme a la Constitución y a los derechos y libertades contenidos en ella. Debido a que incluso los actos políticos pueden afectar los derechos fundamentales, por lo que podrán ser recurribles ante el órgano jurisdiccional correspondiente. Asimismo, bajo esta perspectiva, también podrán ser recurribles los actos de esta naturaleza (política), que puedan afectar el orden de competencias establecido por la Constitución. Con lo anterior, lo que se pretende no es *judicializar la política*, como se menciona en párrafos anteriores, sino por el contrario, asegurar que la Constitución, en aquello que conforma su parte más sensible para los ciudadanos y la organización del Poder, sea respetada por todos, incluyendo a los poderes públicos.

En resumen, como lo refiere Martínez Elipe, *en el ejercicio de la función de fiscalización que corresponde al Tribunal Constitucional, se tiene que resaltar que éste ha de velar porque toda la actividad política, ya sea gubernamental o parlamentaria, se ajuste a las normas que nuestra Ley fundamental, bien en la protección de los derechos y libertades del ciudadano o bien, esencialmente, a lo que hemos denominado parámetro constitucional. En el primer caso, se articula el recurso de amparo que puede interponerse, incluso contra determinados actos parlamentarios. En el último supuesto, ante el recurso de inconstitucionalidad de la leyes que han de acomodarse al mencionado parámetro que pretende la*

---

<sup>282</sup> BALDASSARRE, Antonio, *op. cit.*, nota 66, pp. 381-382.

*consolidación de un régimen político democrático.*<sup>283</sup> De esa manera la posibilidad de que se controlen constitucionalmente ambas cuestiones, no genera una exclusión de la una o la otra, sino que al ser la Constitución donde se viertan tanto los derechos fundamentales, como los principios básicos relativos al tipo de Estado y forma de gobierno, se podrá ejercer complementariamente un control constitucional sobre ambos aspectos.

De lo anterior podría pensarse, como algunos autores lo proponen, que en el caso concreto del Parlamento, se esté ante un conflicto de intereses. Consistente, en la contraposición de la funcionalidad del órgano y su autonomía, con los derechos de participación de los representantes, e inclusive los de los gobernados indirectamente. Sin embargo, consideramos que no es así, pues el hecho de que los actos parlamentarios, ya sean de naturaleza normativa o no, sean sometidos a control de constitucionalidad, no implica que se le reste autonomía al órgano legislativo y que por consiguiente se le afecte funcionalmente, debido a que la finalidad de ese control es que esos actos se ajusten a lo previsto por la Constitución, y a que es de ella misma de donde emanan tanto la autonomía como la multiplicidad de funciones que tienen esos órganos, es que no se encuentra el por qué no debe hacerse de ese modo. Pues de no concebirse de esa manera, se podría pensar que los Parlamentos se encuentran por encima de la Constitución, y por tanto de los otros dos poderes, rompiendo con ello el equilibrio buscado.

---

<sup>283</sup> MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, Fiscalización Parlamentaria y Extraparlamentaria, “*Fiscalización Política del Gobierno*”, Navarra, Aranzadi, 2000, Vol. Primero, p. 55.

## **Conclusiones.**

Sin duda de todo lo desarrollado en el presente trabajo surgen diversas conclusiones, que vistas de manera integral conforman una visión muy particular en cuanto a cómo tienen que concebirse en la actualidad los Parlamentos y qué rol desempeñan como verdaderos entes de poder integrados al Estado. Pero bajo una concepción muy distinta a como se iniciaron, pues con la consolidación del estado constitucional de derecho, si bien es cierto que seguirán gozando de esas características tan particulares que los han identificado siempre, y que les han permitido actuar con autonomía, flexibilidad y politicidad, también lo es, que tendrán que hacerlo con estricto apego a los principios constitucionales que los rigen, en atención a que la gran mayoría de sus actos podrán ser sometidos a control de la constitucionalidad.

Podemos partir desde la perspectiva misma del Derecho Parlamentario como disciplina jurídica, debido a que dadas las transformaciones que de facto han sufrido los órganos legislativos, han requerido que la rama del derecho que los estudia, tenga mayor independencia para especializarse en temas tan particulares que requieren de un estudio pormenorizado. Por ello, con razón se plantea que en la actualidad esta disciplina sea autónoma y que se desprenda del Derecho Constitucional, para que de esa forma pueda tener un campo más amplio de acción no sólo teóricamente, sino que inclusive sea una materia que en la práctica tenga su propio método, su propia doctrina especializada, y que en las escuelas de derecho se imparta como materia independiente. En conclusión, actualmente no existe obstáculo para poder pensar que el Derecho Parlamentario puede constituir una disciplina jurídica autónoma, con todo lo que ello implica, que se encargue de estudiar la gran cantidad de temas tan peculiares que le atañen a los órganos legislativos.

Por otro lado, la autonomía parlamentaria, que es la característica más importante con que cuentan los órganos legislativos. Ha pasado de ser vista de una manera radical, en la que no se permitía la más mínima injerencia del exterior hacia las decisiones tomadas en el interior, a ser contemplada igualmente como

una característica esencial que genera que las deliberaciones se desarrollen de la manera más independiente posible, pero con la posibilidad de que sus actos ya sean normativos o no, sean controlados por un cuerpo colegiado independiente que analice si fueron emitidos conforme a los principios constitucionales que rigen al Poder Legislativo. En conclusión, acorde a las actuales necesidades de la sociedad, en las que se requiere de un mayor control constitucional de todos los actos de autoridad, con la finalidad de generar certeza jurídica en los gobernados; es que la autonomía parlamentaria ya no puede ser vista como una armadura impenetrable, que se escudaba en la politicidad de sus actos, argumentando que al no ser de naturaleza jurídica tenían que quedar fuera de todo control judicial, y así actuar con una discrecionalidad absoluta que en muchas ocasiones generaba impunidad. Por ello, en la actualidad no existe obstáculo para que la gran mayoría de los actos generados por el Parlamento puedan ser revisados por el Tribunal Constitucional respecto de su conformidad con la Constitución. Situación que de ninguna manera implica que se desvirtúe esa autonomía parlamentaria, pues de ninguna manera desnaturaliza al órgano, sino que por el contrario genera mayor certidumbre para los gobernados, respecto de la correcta actuación de los legisladores, en el entendido de que es en la Norma Fundamental donde se encuentran los principios básicos por los que se rigen esos órganos y sus integrantes.

Ahora bien, la forma de ejercer esa autonomía ha sido siempre por medio de la facultad de autoreglamentación, mediante la emisión de los llamados reglamentos parlamentarios, que igualmente en un principio, atendiendo a la teoría de los *interna corporis acta*, estaban desvinculados del orden jurídico general, por lo que no eran considerados como normas jurídicas en ningún sentido, lo que generaba que no fuera posible ejercer algún tipo control judicial sobre ellos. Sin embargo, en la actualidad se considera que son verdaderas leyes en sentido material, pues si bien su forma de creación es distinta a las formales, el impacto que tienen tanto al interior como al exterior de los Parlamentos, es materialmente el de verdaderos cuerpos normativos. Por lo que ahora es totalmente posible pensar en que puedan ser sujetos a control de constitucionalidad. En conclusión,

al igual que la autonomía parlamentaria, la forma de ver a los reglamentos se ha ido adecuando a la evolución que ha tenido el constitucionalismo, es decir, se han integrado al orden jurídico de manera tal que ahora sí pueden ser revisados constitucionalmente.

En ese contexto, la justicia constitucional y por tanto los Tribunales Constitucionales, jugarán un papel de suma importancia, al ser los órganos encargados de revisar la inmensa mayoría de los actos que emita cualquier autoridad, que en el caso de la legislativa podría generar algunas dudas, pues se argumenta que: cabría pensar que el hecho de que esos órganos tengan la última palabra en decisiones tan relevantes, generaría que se politicen; asimismo que sería poco legítimo que un órgano jurisdiccional en determinado momento, de facto, sustituya a los representantes populares en sus decisiones; entre otros argumentos que se han vertido en contra de este sistema. Sin embargo, no debe suceder así, debido a que si bien van a decidir en última instancia cuestiones de suma trascendencia y que de facto sí van a sustituir la voluntad del legislador; lo cierto es que tendrá que ser siempre en un marco de absoluta transparencia, publicidad e independencia en sus decisiones, para que con la correcta argumentación y razonabilidad de sus sentencias, sean ellas mismas las que den legitimidad a esos órganos. En el entendido de que la finalidad no es sustituir al legislador sin razón fundada, sino que simplemente la intención es que se corrobore que sus actos estén conforme a lo estipulado por la Constitución, actuando siempre con estricto apego a la legalidad y no a la política.

En conclusión, acorde con el equilibrio que debe existir entre los poderes de la Unión, cada uno debe ejercer conforme a su naturaleza las funciones que le sean conferidas, sin interferir en la esfera del otro. Por lo que el hecho de que el Poder Judicial revise constitucionalmente actos del Legislativo, no quiere decir que esté por encima de él jerárquicamente hablando, sino que simplemente su función será fiscalizarlo judicialmente, cuestión que lejos de desnaturalizar al Parlamento, le otorga un mayor grado de legitimidad, en función de que la consecuencia será

que al gozar de mayor seguridad jurídica, los gobernados tendrán mucha más confianza en sus representantes.

Ahora bien, como se pudo observar, en México se cuenta con las condiciones jurídicas adecuadas para pensar en que se puede lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que todas las autoridades y los actos que ellas emitan, sean susceptibles de ser revisados acerca de su conformidad con la Constitución. En atención a que desde 1994 se han venido dando reformas tanto constitucionales como legales, que han permitido que la justicia constitucional penetre en casi todos los ámbitos de la vida nacional. Esto es, tanto en las relaciones entre particulares, como entre estos y el Estado, e incluso entre las relaciones de entes de gobierno; de manera que tanto el acceso a esa justicia, como el campo de acción de los juzgadores, y la protección constitucional que ellos puedan otorgar en determinado caso, se han ido ampliando considerablemente. En conclusión, en nuestro país, conforme a lo expuesto principalmente en el último capítulo de la presente tesis, los reglamentos parlamentarios pueden ser sujetos a control de la constitucionalidad, sin que por ello se piense que el Poder Judicial está interfiriendo en funciones propias de las Cámaras, sino que simplemente lo hará cumpliendo su encargo constitucional, consistente en vigilar que todos los actos de molestia se emitan conforme a los principios constitucionales, pues de ninguna manera intervendrá en cuánto su contenido.

Sin embargo, social y culturalmente tal vez sí falte mucho por hacer, pues como muchos especialistas lo refieren, por más reformas que se hagan y que por tanto en el papel estén las situaciones dadas para un verdadero desarrollo nacional, si desde la propia sociedad civil no comenzamos a formar una cultura de la legalidad, con todo lo que ello implica, todos esos cambios formales no servirán de nada. De esa forma es que se necesita de una mejor y mayor participación ciudadana, en la que responsable y respetuosamente, se exija rendición de cuentas a los gobernantes conforme, por ejemplo, en el caso de los cargos de elección popular, a las promesas de campaña y a los planes de gobierno trazados

previamente a ocupar el cargo. Por lo que sólo con la correcta y equilibrada confluencia de ambas partes será que se comiencen a ver resultados materiales.

Que en el presente caso sería, que paulatinamente los legisladores vuelvan a adquirir esa confianza y aprobación por parte de sus representados, en donde sean vistos como ciudadanos ejemplares y de bien, para que sea precisamente por esas razones, que sean electos. Pues en la actualidad tal pareciera que existe una relación de hostilidad, animadversión, repudio y lo más grave, desconfianza hacia ellos, en la que increíble e incongruentemente se ha generado una sensación de enemistad; cuando debiera ser exactamente lo contrario, es decir, tendría existir una complicidad entre representantes y representados con la finalidad de generar desarrollo integral.

En definitiva, la circunstancia de que válidamente los reglamentos parlamentarios, e inclusive los actos no normativos del parlamento, puedan ser sujetos de control de la constitucionalidad, conforma un paso, entre muchos que hay que dar, para lograr un verdadero estado constitucional de derecho, en el que se insiste, todas las autoridades, así como sus actos, estén sujetos vinculadamente con la Constitución; pero siempre con la finalidad última de que teniendo como premisa la supremacía constitucional, se logre garantizar la seguridad jurídica de los gobernados.

- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, BECERRA ROJASVÉRTIZ, Rubén Enrique, y otros, (coords.), *“NEOCONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES, contribuciones a la teoría política y jurídica contemporánea”*, México, Porrúa, 2010.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *“Introducción al Derecho Parlamentario”*, Madrid, Dykinson, 2002
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *“Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *“Garantías Individuales”*, México, Oxford, 2009.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *“Teoría del Derecho Parlamentario”*, México, Oxford, 1999.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *“Derecho Parlamentario”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *“El Congreso Mexicano”*, México, Porrúa, 2006.
- Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *“Segundo Encuentro de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u Homólogas, Reforma y Modernización del Poder Legislativo Federal y Local”*, La Paz, Baja California Sur, 23 de septiembre de 2005.
- CANO BUESO, Juan, *“El Principio de Autonormatividad de las Cámaras y la Naturaleza Jurídica del Reglamentos Parlamentario”*, *Revista de Estudios Políticos*, Número 40, Julio-Agosto 1984. [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794&orden=0...)
- CAPPELLETTI, Mauro, *“La Justicia Constitucional”*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Dirección General de Publicaciones, 1987.
- CARBONELL, Miguel (comp.), *“Neoconstitucionalismo(s)”*, segunda edición, Madrid, Trotta, 2005.
- CARREÑO GARCÍA, Franco, Guitian Valtierra Jesús, *“Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa”*, México, Porrúa, 2006.



- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “*Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso.*”, *Expediente Parlamentario 18*, México, Cámara de Diputados, 2007.
- -----, “*La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2005.
- -----, “*La necesidad de una nueva reglamentación de funcionamiento de la Cámara de Diputados*”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 89, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, abril-junio 2007.
- -----, “*Un Nuevo Reglamento para el Congreso*”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 80, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, enero-marzo 2005.
- CHENA RIVAS, Rodolfo, “*El Ordenamiento Parlamentario y El Congreso Federal Mexicano*”, México, Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estados de México, 1999.
- Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, “*Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”, (CD-ROM), México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.
- Congreso de los Diputados, Secretaría General, “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Madrid, AGISA, Serie IV: Monografías núm. 3, 1985.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, “*Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009.
- -----, “*La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009.
- DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, “*Derecho Parlamentario*”, México, Oxford, 1999.

- DE SILVA NAVA, Carlos, “*Curso de Derecho Constitucional*”, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, 2010, Serie: Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, “*Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales*”, México, EJA, 2006.
- Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, SCJN, “*¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*”, 2ª. Ed., México, SCJN, 2004.
- -----  
-----, “*Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, México, SCJN, 2009.
- -----  
-----, “*¿Qué son las controversias constitucionales?*”, 2ª. Ed., México, SCJN, 2004.
- -----  
-----, “*La Defensa de la Constitución*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.
- -----  
-----, “*La Supremacía Constitucional*”, México, SCJN, 2005, Serie: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.
- -----  
-----, “*La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional*”, México, SCJN, 2009, Serie: Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- -----  
-----, “*Interpretación Jurisprudencial*”, México, SCJN, 2011, Memorias del II Simposio Internacional de Jurisprudencia.

- -----  
-----, "*Tribunales Constitucionales y la Consolidación de la Democracia*", México, SCJN, 2007.
- Emilio de Diego García, "*La Orgánica de las Cortes 1810-1813*", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Madrid, Departamento de Historia Contemporánea Universidad Complutense de Madrid, 2002, Vol. 24.
- Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie I, "*Historia y Desarrollo del Poder Legislativo: Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*". México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Porrúa, 1997.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, "*LA PRODUCCIÓN JURÍDICA Y SU CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, fuente del derecho disposición y norma*", San Sebastián, Universidad del País Vasco, 1998.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia, y AYALA CORDERO, Arturo, "*ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS*", Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México, 2011.
- GARABITO MARTÍNEZ, Jorge, "*Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", *Revista Quórum Legislativo* núm. 81, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, abril-junio 2005.
- GENTILE, Jorge Horacio, "*Derecho Parlamentario Argentino*", Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- GIL ZUARTH, Roberto, en "*PONENCIAS FORO REGLAMENTO DE DEBATES DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*", *Revista Quórum Legislativo* núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, (coord.), "*Normas relacionadas con la conducta parlamentaria en los reglamentos del Congreso*", Cámara de Diputados, México, 2004.

- GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco, en “PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- GUASTINI, Ricardo, “Estudios de Teoría Constitucional”, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos, *et al.*, “Metodología de la Investigación”, quinta edición, México, Mc Graw Hill, 2010.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, México, Porrúa, UNAM, t. XI, 2008.
- Instituto de Investigaciones Legislativas, “Derecho Parlamentario Iberoamericano”, México, Porrúa, 1987.
- LORENZANA GÓMEZ, Cuauhtémoc, “Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados: Toda Reforma del Estado pasa Necesariamente por la Reforma del Congreso”, Revista Quórum Legislativo núm. 80, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, enero-marzo 2005.
- M. CRUZ, Luis, “Estudios sobre el Neoconstitucionalismo”, México, Porrúa, 2006.
- MARTÍNEZ LEÓN, Elipe, “Tratado de Derecho Parlamentario”, t. I.: “Introducción al Derecho Parlamentario”, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- -----, Fiscalización Parlamentaria y Extraparlamentaria, “Fiscalización Política del Gobierno”, Navarra, Aranzadi, 2000, Vol. Primero.
- MARTÍNEZ PICHARDO, José, “Lineamientos para la Investigación Jurídica”, Séptima Edición, México, Porrúa, 2003.
- MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, “La Sentencia de Amparo y su Cumplimiento”, México, Flores Editor y Distribuidor, 2007.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del

*Tribunal Constitucional*”, Corts. Anuario de derecho parlamentario. Número extraordinario, No. 23, 2010., <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-AH-92.pdf>.

- MORA DONNATTO, Cecilia, en “*PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*”, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- -----, “*Temas Selectos de Derecho Parlamentario*”, México, Universidad Anáhuac del Sur, 2001.
- -----, “*Sobre la Posible Inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y del Senado de la República Recientemente Aprobados*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 131, mayo-agosto de 2010, [biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/.../el13.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/.../el13.pdf)
- NACIF, Benito, “*Para Entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, Nostra Ediciones, 2005.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, “*Interpretación y Neoconstitucionalismo*”, México, Porrúa, 2006.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, “*El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*”, México, Porrúa, 2005.
- OVALLE FAVELA, José, “*Garantías Constitucionales del Proceso*”, México, Mc Graw Hill, 1995.
- PAU I VALL, Francesc (coord.), “*La Posición del Parlamento y del Tribunal Constitucional IV Jornada de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*”, Navarra, Aranzadi, 1997.
- PAU I VALL, Francesc (coord.), “*Parlamento y Poder Judicial, XIII jornadas de la asociación española de letrados en parlamento*”, Madrid, Tecnos, 2007.
- PAU I VALL, Francesc, y CARBONELL, Miguel, (comps.) “*Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*”, México, Porrúa, 2006.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, “*Historia del Derecho Mexicano*”, México, Oxford, 2003, Vol. 1.

- -----, *“Historia del Derecho Mexicano”*, México, Oxford, 2003, Vol. 2.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *“Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”*, Revista de Estudios Políticos, núm. 105, Madrid, 1959.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan y Santiago Campos, Gonzalo, (comps.), *“Reglamentos del Congreso Mexicano”*, México, Cámara de Diputados, 2009.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *“Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”*, Revista Quórum Legislativo núm. 90, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre 2007.
- Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento Expedido por José María Morelos y Pavón, para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo. (1813). [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano. [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg\\_hist.htm](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/reg_hist.htm)
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *“Las Garantías Individuales en México”*, Porrúa, México, 2004
- SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, *“Derecho Político Parlamentario principios valores y fines”*, México, Porrúa, 2006.
- SALGADO LOYO, Alfredo, (coord.) *“Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Comentada”*, Expediente Parlamentario 9, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2007.

- SANTAOLALLA, Fernando, *“Derecho Parlamentario Español”*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo, *“Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano”*, México, Themis, 1999.
- -----, *“Las leyes orgánicas constitucionales”*, México, Porrúa, 2006.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *“El Sistema de Control Constitucional en México”*, Porrúa, México, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *“Leyes Fundamentales de México 1808-1992”*, Decimoséptima Edición, México, Porrúa, 1992.
- TORRES ESTRADA, Pedro, (comp.) *“Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho”*, México, Limusa, 2006.
- TOSI, Silvano, *“Derecho Parlamentario”*, Porrúa, México, 1996.
- TREJO CERDA, Onosandro, en *“PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN”*, Revista Quórum Legislativo núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, octubre-diciembre 2005.
- V. CASTRO, Juventino, *“El artículo 105 constitucional”*, Porrúa, México, 2004.
- ZAGREBELZKY, Gustavo, *“El derecho dúctil, Ley, derecho, justicia”*, Madrid, Editorial Trotta, Ed. 9º, 2009.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *“Fuentes del Derecho Parlamentarios”*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, núm. XVIII, 1997, <http://www.rderecho.equipu.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/371>