



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES
PARLAMENTARIAS. UNA PROPUESTA DE
CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

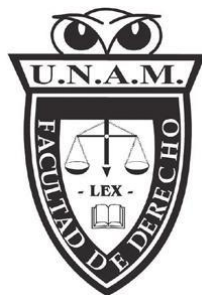
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALAN ARRIOLA PADILLA

ASESOR DE TESIS:

DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, Cd. De México, 17 de agosto 2021

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM

PRESENTE

Por este conducto comunico a Usted, que el pasante ALAN ARRIOLA PADILLA, con número de cuenta 312132363, bajo la asesoría del DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA y bajo la supervisión del suscrito director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, elaboró la tesis intitulada "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PARLAMENTARIAS. UNA PROPUESTA DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO".

Con fundamento en los artículos 8 fracción V, del reglamento de Seminarios, 19 y 20 del reglamento general de exámenes profesionales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor.

En consecuencia, se autoriza su presentación al jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

Agradecimientos

A Diego, por los momentos de risa, enojo y llanto, con orgullo y amor eterno,
QEPD.

A mi madre y mi padre, que haciendo lo posible y a veces lo imposible,
pavimentaron el camino que me llevó a conseguir las metas hoy cumplidas, sin
ellos, nada.

A mi familia, por la paciencia y el apoyo constante en los momentos difíciles, en
especial a mis abuelas María del Carmen Juárez Castañeda QEPD y Raquel
Arriola Orozco, ejemplo de mujeres fuertes, dignas, amables y amorosas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, refugio intelectual y espiritual al
cual no me bastaran los años de vida para pagar las gracias.

A las profesoras y los profesores, Cecilia Mora Donatto, Ángel Fernando Cerda
Ponce, Diana Piñón Jiménez, Miguel Ángel Suarez Romero, Margarita Palomino
Guerrero, Víctor Manuel Rocha Mercado, María del Sol Magaña García, Vicente
Solís Arana, Claudia Flores Ávila, Arturo Luis Cossío Zazueta, Perla Gómez
Gallardo, Luis Monsalvo Valderrama, Maricela Moreno Cruz, Christopher Arpaur
Pastrana Cortes, María de la Luz Hernández Quezada, Juan Coronel Martínez,
Iván García Soriano, José Antonio Sánchez Barroso, Miguel Alejandro Sánchez
Hernández, Everardo Moreno Cruz y Celso Escobar Salinas, por la sabiduría y
enseñanza brindada en los salones de clase.

Al director Raúl Contreras Bustamante y a las y los profesores integrantes del
Consejo Técnico de la Facultad de Derecho, por el debate, la apertura y el trabajo
en pro de una mayor y mejor calidad en la educación jurídica presente y futura.

A Mireya Mojica, Enrique May, Adriana Macedo, Andrés Dinorín, Paulina de Rivera, José Albarrán, Andrea Rodríguez, Eric Ojeda, Yolanda Rodríguez, Moisés Padilla, Diego Ortega, Brenda Valtierra, Ulises Faustinos, Kitzia Manríquez, Francisco Flores, Daniela Trejo, Roberto Prieto, Erika Utrilla, Diego Ruiz, Andrea Huerta, Antonio Contreras, Isaura Castillo, Alexis Santillán, Priscila Valdés, Omar Hernández, Manuel Magaña, Valeria Vázquez, Carlos Domínguez, Bryan López, Brenda Rivera, Eduardo del Castillo, Diego Arrieta, Esaú Mondragón, Juan Carlos Ramos, Marcos Medrano, Edwin Méndez, Mario Sandoval y demás amigas y amigos por la ayuda, el aprecio, los recuerdos y el destino que nos aguarda.

A Santiago Fajardo, Francisco Martínez y Javier Vieyra por la amistad, el acompañamiento y el especial apoyo brindado en la elaboración y conclusión de este trabajo.

A Guillermo Ucha y las y los integrantes del CINED A.C., por demostrar que la unión y el compromiso social son la única vía efectiva de dignificar la labor jurídica.

A mi asesor, Jaime Cárdenas, por aceptar acompañarme en esta empresa y por el intercambio epistolar a través de fibra óptica.

A Eduardo, cuya dicha trasciende toda fugacidad.

A los Senadores Juan Alejandro Fernández Sánchez Navarro y Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, por la oportunidad y la experiencia brindada.

“La historia del Estado constitucional desde sus principios no ha sido sino la búsqueda perenne de la fórmula mágica para el establecimiento de un equilibrio ideal entre el gobierno y el Parlamento, fórmula que jamás ha sido encontrada y que probablemente jamás lo será.”

Karl Loewenstein

“La idea de que se puede curar o modificar la política por dosis de ética es una ilusión engañosa de la que hay que despertar. No se pueden curar los males de la política a base de la ética, lo mismo que no se pueden apagar los incendios forestales con un hisopo de agua bendita.”

Fernando Savater

“El destino de la democracia moderna depende en gran medida de una organización sistemática de todas las instituciones de control. La democracia sin control no puede durar.”

Hans Kelsen

Índice

| | |
|--------------------|---|
| Introducción | I |
|--------------------|---|

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO Y SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

| | |
|---|----|
| I. EL PARLAMENTO | 1 |
| 1.1. Concepto | 1 |
| 1.2. Evolución Histórica | 4 |
| 1.2.1. Inglaterra | 5 |
| 1.2.2. Estados Unidos de América | 10 |
| 1.2.3. Francia | 13 |
| 1.2.4. México | 17 |
| II. LOS PRINCIPIOS PARLAMENTARIOS | 38 |
| 2.1. Definición | 38 |
| 2.2. Principios Subjetivos | 39 |
| 2.2.1. Principio de Representación | 40 |
| 2.2.2. Principio de Libertad | 47 |
| 2.2.3. Principio de Deliberación | 54 |
| 2.2.4. Principio de Igualdad | 57 |
| 2.2.5. Principio de Transparencia | 60 |
| 2.2.6. Principio de Información e Investigación | 64 |
| 2.2.7. Principio de Eficacia | 67 |
| 2.3. Principios Adjetivos | 71 |
| 2.3.1. Principio de Orden | 72 |
| 2.3.2. Principio de Quórum | 78 |

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA A LA LUZ DEL DERECHO NACIONAL Y COMPARADO

SECCIÓN PRIMERA

| | |
|--|------------|
| I. LA FUNCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 84 |
| II. EL SERVICIO PÚBLICO | 89 |
| III. LA RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO | 96 |
| 3.1. Concepto | 96 |
| 3.2. Tipos de Responsabilidad | 98 |
| 3.2.1. Responsabilidad Política | 98 |
| 3.2.2. Responsabilidad Penal | 100 |
| 3.2.3. Responsabilidad Administrativa | 101 |
| 3.2.4. Responsabilidad Civil | 105 |
| 3.3. La Responsabilidad Parlamentaria en México | 108 |

SECCIÓN SEGUNDA

| | |
|--|------------|
| I. LA RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO | 121 |
| 1.1. Reino Unido | 122 |
| 1.2. España | 127 |
| 1.3. Estados Unidos de América | 130 |
| 1.4. Brasil | 137 |

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL

| | |
|--|-----|
| I. EL CONTROL DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL..... | 142 |
| 1.1. Concepto | 142 |
| 1.2. Tipos de Control | 146 |
| 1.2.1. Control Interno y Control Externo | 146 |
| 1.2.2. Control Jurídico | 151 |
| 1.2.3. Control Político | 154 |
| II. EL CONTROL PARLAMENTARIO | 157 |
| III. LA RESPONSABILIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL... | 165 |

CAPITULO CUARTO

EL NUEVO SISTEMA DE REponsabilidades PARLAMENTARIAS

| | |
|---|-----|
| I. ELEMENTOS DEL SISTEMA | 169 |
| 1.1. Órganos Competentes | 169 |
| 1.2. Sujetos | 173 |
| 1.3. Actos | 176 |
| 1.4. Sanciones | 183 |
| II. CASOS | 188 |
| 2.1. Integración Parlamentaria | 188 |
| 2.1.1. Sobrerrepresentación | 188 |
| 2.1.2. Comisión Permanente | 192 |
| 2.2. Procesos de Votación | 196 |
| 2.2.1. Titular de la CNDH | 196 |

| | |
|---|------------|
| 2.2.2. Leyes Reglamentarias del Poder Judicial de la Federación ... | 202 |
| 2.2.3. Magistraturas Anticorrupción | 206 |
| 2.3. Asuntos Reglamentarios | 212 |
| 2.3.1. Tiempo en Tribuna | 213 |
| 2.3.2. Disolución de Grupos Parlamentarios | 216 |
| Conclusiones | 221 |
| Bibliografía | 224 |

Introducción

A partir de la aparición del Parlamento moderno en la esfera pública del gobierno, las relaciones de poder nunca volvieron a ser las mismas. La fuerza de las decisiones dejó de investirse de un aura divina o de la sangre del linaje, y se empapó de la voluntad popular de la ciudadanía que tenía la posibilidad de participar en las elecciones y de nombrar a las personas representantes encargadas de traducir dicha voluntad en actos concretos comúnmente conocidos como leyes.

La posibilidad de participación fue acrecentándose durante los años al punto de volverse, hoy en día, un derecho humano indispensable que debe ser respetado y garantizado de forma universal para todas las personas. Al tiempo en que se incrementaba la posibilidad de participación ciudadana, el sistema democrático basado en la representación parlamentaria fue fortaleciéndose y consolidándose en el mundo como la forma de gobierno más óptima de entre los modelos disponibles.

No obstante, a pesar de su fortalecimiento, las sociedades modernas paulatinamente se volvieron mucho más complejas y junto con ellas las problemáticas que las acompañaban, por lo que se tornó necesario para el sistema democrático representativo analizar dichas complejidades y adecuarse sustancial y estructuralmente para atenderlas y darles pronta solución, generando con ello el gran debate que existe actualmente sobre las ventajas y las desventajas de la vida democrática, y el rumbo que debe tomar dicho sistema en la complicada dinámica mundial.

Parte importante de dicho debate es el papel que juega, que debe de jugar o que debe de dejar de jugar el Parlamento dentro del mecanismo de toma de decisiones públicas, ya que muchos achacan las debilidades y vicios del sistema democrático a los bajos niveles de legitimidad y eficiencia que caracteriza comúnmente a los Parlamentos del mundo, por lo que algunos debates se tornan en favor de eliminar al Parlamento de la estructura gubernamental, mientras que otros van en favor de reconocer las deficiencias propias de un sistema que lleva varios siglos de implementación para lograr con ello adecuarlo a las necesidades

de las sociedades modernas y conseguir su perfeccionamiento continuo y permanente.

Este trabajo de investigación se inclina por la segunda opción, ya que, si bien el sistema democrático se encuentra en una crisis estructural y de principios, el problema debe ser abordado a partir del presupuesto de existencia del Parlamento como órgano de gobierno, contemplando la participación de éste en las posibles propuestas de solución.

Por ello, se analiza en el Capítulo Primero el concepto de Parlamento y su importancia dentro del lenguaje político, jurídico y académico, así como sus principales antecedentes históricos en Inglaterra, Francia, Estados Unidos de América y en nuestro país, estudiando el contexto de su estructura y funciones para desentrañar elementos en común que nos permitan identificar los principios fundamentales de su actividad, de los cuales, de forma enunciativa más no limitativa, son analizados nueve y divididos en por lo menos dos tipos de principios: los subjetivos y los adjetivos.

El Capítulo Segundo se divide en dos secciones. En la primera se analiza la función pública del Estado como forma organizativa y el cumplimiento de sus fines para la satisfacción de las necesidades del elemento poblacional que lo conforma, así como la dinámica necesaria entre la actividad de las personas servidoras públicas y los diversos niveles de administración pública en un gobierno, los cuales dan pie a los diversos sistemas de responsabilidades; se aborda además los diversos intentos por establecer elementos de responsabilidad parlamentaria en nuestro país a partir de errores comúnmente cometidos en otros sistemas.

La segunda sección se encarga de estudiar la experiencia internacional en Reino Unido, España, Estados Unidos de América y Brasil sobre la implementación de órganos y ordenamientos de conducta tendientes a declarar la responsabilidad parlamentaria de sus integrantes, demostrando que existen ejemplos eficaces de implementación de sistemas de responsabilidad individual o subjetiva, pero demostrando que aún queda pendiente la implementación de mecanismos de responsabilidad parlamentaria orgánica u objetiva.

En el Capítulo Tercero se analiza el papel del control dentro del sistema constitucional, analizando su concepto y las diversas tendencias doctrinales sobre su clasificación y características, para poder abordar los diversos mecanismos de control que son ejercidos por el Parlamento, concluyendo así el vínculo que existe entre los medios de control y los sistemas de responsabilidad.

Con lo anterior, se da pie finalmente al Capítulo Cuarto en donde se determinan y detallan los elementos que debe contemplar el nuevo sistema de responsabilidades parlamentarias como un mecanismo de control que no se estructure únicamente como un código ético y a la vez se desvincule lo más posible de cuestiones partidistas; esto con el fin de verificar la adecuación de los actos de los órganos parlamentarios y de sus titulares con sus principios fundamentales, exponiendo siete casos prácticos en donde se evidencia de forma clara los excesos y los abusos de poder dentro del Parlamento mexicano en su última Legislatura, además de la utilidad de que este sistema sea implementado para garantizar el respeto al régimen constitucional y la consolidación del sistema democrático.

Esta investigación y sus conclusiones no pretenden ser una panacea a la crisis democrática que vive el mundo moderno en la actualidad, sin embargo, si puede representar un engranaje esencial en la interminable construcción del mecanismo ideal que permita dar mayor legitimidad y eficacia al sistema democrático, principalmente en su carácter de sistema representativo, rompiendo paradigmas que lo caracterizan desde hace siglos, sobreponiendo el régimen constitucional a los intereses de partido y creando lazos cada más cercanos con la ciudadanía.

La democracia parlamentaria en nuestro país requiere de propuestas arriesgadas y sin lugar a dudas esta es una de ellas. Algunos autores afirman que el poder político se limita más eficazmente a través de controles de la misma naturaleza frente a controles de carácter jurídico; no obstante, considero que el derecho debe de ser el pilar fundamental y marco guía de la actuación de las autoridades, independientemente de si estas adquieren una naturaleza más política que otras.

Una vez concluido este trabajo, la tarea ahora es encontrar el concilio político que permita dejar los temores a un lado y atreverse a sujetar la actuación interna del Parlamento al escrutinio público y jurídico de nuestro texto fundamental; sin embargo, hoy estamos a disposición de lo que determinen las personas que se autodenominan “soberanía”.

La moneda a la que hacía referencia Bobbio se encuentra en el aire, solo a través de los años y el devenir histórico sabremos de qué lado cayó.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO Y SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

I. EL PARLAMENTO

1.1. Concepto

A través del tiempo, el lenguaje en sus diversos tipos ha servido como principal medio para transmitir sentimientos, ideas y afirmarnos como seres en sociedad. Su evolución ha sido tal que hoy existe una gran diversidad de idiomas dispersos en la multiculturalidad propia del mundo moderno y pretérito, ya que existen vestigios de lenguajes que, si bien están extintos, son descifrables.

Independiente de la estructura y funcionamiento propio de cada estructura de lenguaje, antigua o actual, el sistema o proceso de producción racional es el mismo. Dicho proceso inicia en la periferia sensorial, ya que es a través de la percepción e interacción con nuestro entorno natural y social como dotamos internamente de significado a los elementos que se encuentran en ellos, procediendo así a generar lo que en el rubro de la Lógica se conoce como concepto, que deriva en la configuración de términos, o lo que Susan Stebbing denomina como signos o símbolos, que son el punto de partida de toda actividad racional de pensamiento, y por ende, de todo lenguaje, pues “es imposible pensar sin utilizar signos, pues pensar es ir más allá de lo sensorialmente presentado”¹.

Por lo tanto, más allá de los términos, signos o símbolos que se empleen en cada tipo de lenguaje, lo verdaderamente esencial es descubrir la raíz conceptual de estos, puesto que, a partir de ello, estaremos en una mejor comprensión racional de su verdadero significado y su interacción con el entorno natural o social respectivo.

Atendiendo a lo anterior, debemos tomar en cuenta que desde sus inicios, los agregados sociales de la humanidad han contado con facultades para dotarse de normas que regulen las relaciones entre sus integrantes, que, si bien su origen

¹ Stebbing. L. Susan, *Introducción Moderna a la Lógica*, México, UNAM, Centro de Estudios Filosóficos, 1965, p. 28.

y contenido puede calificarse de primitivo, no dejan de contener uno de los núcleos esenciales de las funciones del Poder Legislativo que es ser fuente creadora de normas.

Dicha facultad fue evolucionando al margen de las complejas relaciones sociales y lograron consolidarse formalmente en un poder soberano, el cual ya no ejercía exclusivamente funciones legislativas, sino que se hizo acreedor de muchas otras, entre las que se encuentran las representativas, las de control, las electorales y las fiscalizadoras, por mencionar algunas; estas son ejercidas a través de un órgano, o una serie de órganos, que han recibido una buena cantidad de denominaciones distintas entre sí, siendo derivadas del contexto histórico, social y cultural de la época y de un territorio en particular; entre ellas destacan las de Asamblea, Cortes, Dieta, Cámaras, Legislatura, Congreso y Parlamento.

Aunque las definiciones de Congreso, Asamblea, Cámara, Legislatura y demás hacen referencia a la actividad propia del Poder Legislativo y pueden ser utilizadas como sinónimos sin ningún problema ya que hacen referencia a la reunión o junta de personas para tomar decisiones de interés común, considero que no proporcionan el mérito suficiente al hecho de que dichas decisiones tienen como fundamento la deliberación plural basada en la representatividad popular que debe de caracterizar al Poder Legislativo.

Comunmente suele definirse al Poder Legislativo a través de una descripción de sus funciones, tal y como lo hace Efrén Chávez Hernández al establecer que es “el órgano del Estado integrado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, el control del Poder Ejecutivo y el establecimiento de las responsabilidades políticas de los servidores públicos.”²

Sin embargo, el Poder Legislativo más allá de ser una simple reunión de representantes que llevan a cabo sus funciones de manera mecánica

² Chávez Hernández, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 3.

independientemente de su estructura institucional, denominación o su forma de integración, debe poder trascender y lograr que la representación que en él converge sea verdaderamente efectiva a través de un sistema que privilegie la pluralidad y la deliberación en la toma de decisiones públicas, de ahí que consideremos prudente adoptar el término Parlamento para aludirnos a él.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el Parlamento hace referencia a una “cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial”; al “edificio o lugar donde tiene su sede esta institución”; o simplemente a la “acción de parlamentar”³, que a su vez significa la acción de “hablar o conversar con otra o con otras personas.”⁴

Este término “deriva de *parlar*”, que significa hablar y que tiene su raíz en el latín “*parabolare/parabulare*”, que pasó al español como parábola (contar parábolas o cuentos), pero que en el latín medieval se usó como sinónimo de hablar y que en francés antiguo se convirtió en “*parler*” y actualmente “*parlez*”. Su esencia es un conjunto de sonidos articulados que expresan una idea. De ellas derivaron *parlar* y *parlamento* en español, “*parlez*” y “*parlement*” en francés y “*parliament*” en inglés, con el mismo significado. En la actualidad, el vocablo *parlar* ha desaparecido prácticamente del lenguaje cotidiano, conservándose únicamente sus connotaciones peyorativas: hablar mucho y sin sustancia, locuacidad, parlanchín y parlotear.”⁵

Es por ello, que de todos los posibles términos que pueden lograr encuadrar en sí mismos el concepto de Poder Legislativo, el de Parlamento engloba de una manera mucho más extensiva y eficaz la esencia y concepto que debiese tenerse del mismo, ya que, más allá del tipo de gobierno al que pertenezca, prioriza el diálogo y la deliberación desde su significación etimológica y gramatical, para poder encaminar libre y democráticamente la voluntad popular.

³ <https://dle.rae.es/parlamento>

⁴ <https://dle.rae.es/parlamentar#RwtNUIG>

⁵ Sandoval Ulloa, José G., *Curso de derecho parlamentario*, México, Innovación Editorial Lagares, 2015, p. 21.

Aunado a lo anterior, habría que hacer mención especial a la denominación de la rama del derecho “que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”⁶, cuya definición, pudiendo sustentarse en una gran variedad de opciones, asume la de Derecho Parlamentario para así consolidarse como una disciplina de carácter científico, jurídico y docente completamente autónoma.

En el ámbito académico y doctrinal, el término Parlamento se encuentra ligado con la figura de la representación del Poder Legislativo, independientemente de las funciones y la estructura particular del órgano u órganos que las ejerzan en cualquier gobierno; es por ello que, para mayor y mejor entendimiento y con el único fin de generar unidad conceptual, utilizaremos este término para, en lo posterior, referirnos al ideal o concepto de Poder Legislativo, reconociendo que la esencia del órgano legislativo de ninguna manera se altera por la denominación que se considere es la más apropiada.

1.2. Evolución Histórica

Una vez considerada la utilidad y claridad que otorga a esta investigación el término de Parlamento, nos compete ahora analizar su devenir histórico en México y el mundo, para así poder tener claro cómo ha evolucionado su estructura y funcionamiento dentro del gobierno y, sobre todo, el impacto social que ha permitido generar.

Es necesario partir con el establecimiento de una premisa consistente en la que no todo cuerpo colegiado que tenga la misión de hablar entre sí y llegar a acuerdos para su comunidad es considerado, o debe ser considerado, como Parlamento; incluso algunos autores hablan de Preparlamentos y Parlamentos entendiendo por los primeros aquellas asambleas corporativas propias de la

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, p. 38.

monarquía en las cuales los representantes servían de cauce a la voluntad de grupos, clases o estamentos ante el monarca, el cual disfrutaba de poderes soberanos; por el contrario, los Parlamentos propios del Estado Liberal están contruidos sobre la base de la soberanía popular, es decir, de todas la ciudadanía y no de ciertos grupos, por lo que es posible ubicar estos Preparlamentos en la antigüedad, principalmente durante la época del dominio romano, aunque también anterior y posteriormente, hasta la edad media.⁷

No obstante, si bien reconocemos la importancia de los Preparlamentos como antecedentes del Parlamento propiamente dicho, nos avocaremos a estudiar de manera más concreta la historia del Parlamento como órgano de gobierno a partir de su surgimiento en Inglaterra y sus diversas etapas para lograr la importancia que tiene hoy día en la estructura y funcionamiento de dicho Estado, pasando por la estructura republicana y liberal que adquirió durante su consolidación en Francia, además del papel que juega en el sistema de pesos y contrapesos dentro de un Estado federalista como lo es Estados Unidos de América, para, con ello, revisar la estructura adoptada en lo particular en nuestro país.

1.2.1. Inglaterra

Desde la victoria de Guillermo, duque de Normandía, sobre los anglosajones y la edificación de Inglaterra como Estado, el poder fue centralizándose política y administrativamente en la figura del Rey, al grado de que no fue compartido con la Iglesia o con los señores feudales, como era común en las monarquías de la época.

Junto con la instauración de la organización territorial, política y administrativa, influenciada por las raíces normandas, se estableció en los dominios ingleses una institución denominada *Curia Regis*, compuesta de barones, de familiares de príncipes y de altos dignatarios eclesiásticos especialistas en jurisprudencia y cuestiones financieras, cuyo deber y privilegio era

⁷ López Garrido, Diego, *et al.* (Coords.), *Derecho constitucional comparado*, España, Tirant lo Blanch, 2017, p. 561.

proporcionar consejo al monarca; a su vez, era deber y privilegio del monarca el consultar a los principales tenedores de tierra en los asuntos del Estado. Vale decir que el nombramiento y convocatoria de los miembros de este órgano dependía exclusivamente del arbitrio del rey en turno.⁸

Es a partir del año 1154 donde se observa la instauración de forma mucho más estructurada de los primeros antecedentes del Parlamento inglés como lo conocemos hoy día, todo gracias a la intervención del Rey Enrique II para darle vida a la “*Magnum Concilium*, **que** posteriormente al unírseles los vasallos se denominó *Commune Concillium*”⁹; esto no es más que el resultado de una reforma encaminada a la institucionalización de la *Curia*, requisito que resulto necesario para poder gobernar debido a los abusos y excesos cometidos por los monarcas antecesores y las controversias suscitadas respecto de sus derechos a la corona.

Sin importar las razones de su establecimiento, tanto el *Magnum* como el *Commune Concillium* sirvieron para comunicar al Rey el parecer de estos personajes sobre asuntos importantes para el Estado; sin embargo, con el tiempo el requerimiento de consejos fue volviéndose bastante irregular, por lo que el monarca en turno saltaba su convocatoria y tomaba decisiones por su propia cuenta, generando un descontento tal entre los diversos señores feudales que sería uno de los motivos principales de la promulgación de la Carta Magna en 1215 por Juan I mejor conocido como “Juan sin Tierra”, cuyo contenido establecía funciones expresas a cargo del Consejo que el Rey debía cumplir y respetar, surgiendo así los inicios de una división de funciones y de control del poder real por parte del Consejo.

Durante el gobierno de Enrique III, sucesor de “Juan sin Tierra”, “se incluyeron en el Gran Consejo dos representantes de los caballeros de cada uno de los condados (shires), reconociéndose así la importancia económico-política de

⁸ Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, p. 15 in fine y 16.

⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El congreso de la unión; integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 17. (Negritas añadidas).

los terratenientes libres”,¹⁰ garantizando con ello la mayor representación posible de la sociedad inglesa en el Consejo que pasaría a denominarse, a partir de abril de 1258, como Parlamento, el cual se vería en una constante lucha con el poder monárquico por el ejercicio de las funciones públicas, principalmente por las funciones presupuestarias, aumentando gradualmente su representación con la finalidad de llegar a todos los estamentos, aunque con niveles de voto diferenciado entre sus integrantes.

Desde sus inicios en 1154, el Parlamento inglés se mantendría unicameral hasta el año de 1332, en donde se estructuró por dos Cámaras. Por un lado, la Cámara de los Lores se encontraba integrada por barones y alto clero; por el otro, la Cámara de los Comunes conformada por los burgueses y la pequeña y mediana nobleza rural, que a partir de 1341 se reuniría en Westminster,¹¹ logrando así la estructura que conserva en la actualidad y marcando una gran influencia histórica en la conformación de los Parlamentos que se establecerían en lo futuro.

Durante los siglos siguientes, el Parlamento inglés, a pesar de guerras y crisis políticas y financieras, conservó y aumentó formalmente sus facultades, tales como la legislativa, la jurisdiccional y la de control político, demostrando ser una institución indispensable para gobernar, aunque hayan existido periodos en los que “actuaba sin independencia alguna y como simple órgano legislador de los actos reales”¹², como se demostró durante el siglo XVI con la dinastía de los Tudor, quienes a pesar de ejercer un gobierno fuertemente unipersonal, reconocieron el papel político y social que ostentaba el Parlamento en el funcionamiento de un Estado, sea cual fuere su forma de gobierno.

Dicha importancia se haría aún más notoria ante la presencia de reinados absolutistas, sobre todo en la primera mitad del siglo XVII, de los cuales destacaría el reinado de Carlos I, quien se encargaría de disolver el Parlamento un sinnúmero de veces por no atender sus peticiones, encarcelando a muchos de sus miembros, por lo que en 1640, después de gobernar 12 años sin Parlamento, se

¹⁰ Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 18.

¹¹ *Ibidem*, p. 20.

¹² *Ibidem*, p. 22.

vio en la necesidad de convocarlo y dar origen con ello al llamado Parlamento Largo, que determinaría, entre otras cosas, la obligación de convocar al mismo cada 3 años; la ilegalidad de las contribuciones impuestas sin su aprobación; la prohibición de disoluciones o prórrogas sin su consentimiento y que el nombramiento de los consejeros reales contara con su confianza para poder desempeñar sus cargos.¹³

Esta última cuestión generaría un punto de inflexión entre el Parlamento y el Monarca, que después de diversas manifestaciones de poder entre uno y otro culminaría en una guerra civil donde los independientes, con tendencias republicanas y que eran liderados por Oliver Cromwell, obtendrían el triunfo y juzgarían a Carlos I condenándolo a muerte, aboliendo así la monarquía e instaurando la denominada Mancomunidad de Inglaterra.

Cromwell eliminó la Cámara de los Lores y nombró a un Consejo para gobernar el país. A pesar de haber conservado la institución parlamentaria, de la cual derivó su poder inicial, poco fue el respeto que le procuró, ya que se encargó de disolverlo e instaurarlo en varias ocasiones, pero manteniendo el poder central sobre su figura.

A su muerte, un nuevo Parlamento fue convocado y este decidió restaurar la monarquía en 1660 bajo el mando de Carlos II, quién reinstaló la Cámara de los Lores, sin embargo, la secuencia de abusos derivados de su investidura determinaría una división de corrientes al interior del Parlamento, generando la creación, por un lado, de los Whigs, partidarios de los derechos y privilegios parlamentarios y, por el otro, los Tories, defensores de la prerrogativa real, resultando dicha pugna ser el germen de los partidos políticos en Inglaterra y el mundo.¹⁴

No obstante, ante los riesgos del expansionismo francés, en 1689 un nuevo Parlamento Constituyente, convocado por miembros de ambas Cámaras, entregó la Corona a Guillermo de Orange debido a la abdicación de Jacobo II, y celebró el

¹³ *Ibidem*, p. 24 in fine y 25.

¹⁴ *Ibidem*, p. 26.

histórico pacto que se consignaría en la Declaración de Derechos o *Bill of Rights*, que establecería expresamente al Parlamento como el órgano depositario de la soberanía nacional, quienes podían disponer legítimamente de la Corona. Además, instauró el principio de inmunidad jurisdiccional del Parlamento, ya que su texto establecía que la libertad de palabra, debate y los procedimientos Parlamentarios no podían ser cuestionados en ningún lugar fuera del Parlamento, convirtiéndose dicho principio en el principal obstáculo de control del ejercicio del poder Parlamentario a partir de ese momento a la fecha.

En lo concerniente a la actividad parlamentaria, se estableció como “contraria a derecho: la suspensión de leyes, la no ejecución de las mismas o el establecimiento de cargas tributarias por la autoridad real sin el consentimiento del Parlamento; asimismo se estableció la obligación al Rey de obtener el consentimiento del Parlamento para mantener un ejército dentro del reino en tiempos de paz y se reiteraron las libertades parlamentarias de elección de sus miembros, de palabra, de debates, de procedimientos y de frecuente convocatoria”¹⁵, afirmando con ello el inicio de un nuevo periodo de la vida funcional del Parlamento, donde la división de poderes para el funcionamiento del gobierno sería requisito fundamental para su sobrevivencia y, sobre todo, para el provecho del bien común.

A partir de 1688 en Inglaterra se instauró la supremacía parlamentaria sobre el absolutismo monárquico y se dio fin a casi un siglo de pugnas políticas y militares entre estas dos instituciones. Posterior a ese año, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial se establecieron perfectamente diferenciadas una de la otra y fueron depositadas en distintos órganos, en una estructura donde no existe una estricta división de poderes, sino una amplia colaboración institucional.

Este modelo, instituido en sus orígenes dentro de un sistema monocrático y que fue evolucionando para transformarse en un órgano democrático, se convirtió en la base de inspiración gubernativa de muchas naciones e incluso repercutiría en perjuicio de la propia Corona inglesa, ya que el papel del Parlamento influiría

¹⁵ *Ibidem*, p. 27 in fine y 28

de manera determinante en la independencia de sus principales colonias en América del Norte, que ya encontraban desde sus inicios antecedentes propios de Parlamento.

1.2.2. Estados Unidos de América

En los Estados Unidos de América, el origen del Parlamento derivó de las ideas de los colonos norteamericanos de formar asambleas representativas en las que fuera posible participar y tomar decisiones para su comunidad.

Así, por ejemplo, el 10 de julio de 1619 surge en la colonia de Virginia la primera legislatura del continente, en la Iglesia de Jamestown; en Massachusetts surgió también una asamblea representativa formada por una junta con dos delegados por cada ciudad que en 1643 se convirtió en una verdadera legislatura; en New England existía una democracia pura, donde el Parlamento residía en la corporación entera de habitantes varones, que en 1639 se convirtió en una Cámara de Representantes electiva de renovación anual; William Penn empresario fundador de Pensilvania, convocó en Filadelfia una asamblea elegida por colonos y les permitió redactar una carta para su propio gobierno; en Maryland, el propietario de la colonia, Sir Cecilius Calvert, accedió a las reclamaciones de los colonos y en 1635 inauguró una asamblea representativa; en Connecticut se proclamaron en 1639 las “Órdenes fundamentales de Connecticut”, las cuales organizaron un gobierno compuesto por un gobernador, un cuerpo de consejeros y una asamblea electiva; en Rhode Island, Roger Williams obtuvo en 1644 del Parlamento británico una carta que les permitió formar una asamblea bicameral.¹⁶

Pasando las colonias del régimen de propiedad al régimen real, la facultad legislativa de las mismas se centró en el Parlamento Británico, siendo por tanto limitada, e incluso casi eliminada dicha facultad para las colonias, logrando con ello la expansión de un ánimo social que notaba la carencia de una efectiva representatividad, ya que los proyectos concernientes a las colonias eran aprobados sin opinión y sin representantes de estas en el Parlamento. Esto

¹⁶ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 8.

terminaría siendo parte del germen independentista colonial, logrando así que en 1774 se reuniera en Filadelfia el primer Congreso Continental con representación de las colonias, a excepción de Georgia.

Al año siguiente, el Congreso se reunió para protestar por la imposición del impuesto de papel sellado y no para oponerse al Rey. Lo que buscaban, únicamente, eran condiciones de igualdad y efectiva representación ante el Parlamento, sin embargo, ante la omisión de éste para atender sus peticiones, en 1776 se reunió de nueva forma el Congreso Continental y se declaró el 4 de julio libre e independiente del Reino Unido de la Gran Bretaña, instaurando una Confederación conformada por 13 Estados,¹⁷ e iniciando una guerra que terminaría con el Tratado de París en 1783.

Durante esta etapa, la cabeza del Gobierno era el Congreso; no había Poder Ejecutivo ni Poder Judicial, pero el Congreso tenía autoridad para designar a los comités y funcionarios necesarios para la administración de los Estados, desempeñando sus obligaciones bajo la dirección de éste, el cual estaba compuesto por no menos de dos ni más de siete delegados, designados anualmente por las legislaturas estatales y su voto se emitía según los intereses de la entidad confederativa que representaban, bajo la regla de un voto por entidad.¹⁸

Sin embargo, las entidades, celosas de su soberanía, empezaron a quebrantar las reglas de convivencia acuñando su propia moneda, celebrando tratados con potencias extranjeras y cobrando sus propios aranceles, propiciando así la necesidad de reformas al sistema confederado, las cuales tendrían verificativo en la Convención de Filadelfia de 1787, en donde, al debatir las diferentes posturas posibles, se llegó al acuerdo de establecer la unión de las entidades en un Estado Federal regido por una Constitución en común.

¹⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del poder legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 42.

¹⁸ Tardif, Éric, *Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado*, México, LIMUSA, 2016, p. 168.

Dicha Constitución constaría de siete artículos de los cuales se desprendería el principio de la división de poderes entre el Legislativo depositado así en un Congreso, formado por una Cámara de Representantes electa en virtud de la población de cada entidad y una Cámara de Senadores integrada con dos representantes para cada entidad; el Ejecutivo, que recaería en un presidente electo por un mandato de cuatro años, junto con un vicepresidente, a través de un voto indirecto realizado por medio de un colegio electoral; y el Judicial, constituido por un tribunal supremo y los demás tribunales que el Congreso decidiera crear.¹⁹

Además, en lo que respecta a los mecanismos de disciplina de su Parlamento, la Constitución estableció la facultad para que cada Cámara elaborara su propio reglamento y castigara a sus miembros cuando se condujeran indebidamente con la posibilidad de expulsarlos a través de la aprobación de dos terceras partes de sus miembros, siendo esta disposición la base de toda la regulación refinada y especializada en materia de disciplina que sería elaborada a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Así pues, la historia de Estados Unidos muestra el papel fundamental que desarrollaron las asambleas de los colonos como antecedentes del Parlamento, tanto para luchar contra el autoritarismo de la metrópoli inglesa, como para obtener la independencia y consolidar un régimen que se alejará de las prácticas autoritarias,²⁰ en donde el debate sobre la estructura del Parlamento se volvería un punto clave en la consolidación del Estado Federal, ya que las entidades pequeñas querían evitar el abuso de las entidades con mayor peso demográfico, motivo por el cual el sistema fue diseñado de forma tal, que se garantizará la igualdad de las entidades en por lo menos una de sus Cámaras (Senado), consolidando así una estructura bicameral inspirada en el modelo británico, pero en adecuada a una nueva realidad, la realidad federalista, y más en concreto, al federalismo estadounidense.

¹⁹ *Ibidem*, p. 170.

²⁰ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 10.

1.2.3. Francia

Mientras esto pasaba en América, en Europa, más en específico en Francia, se gestaba una revolución que marcaría un punto de partida en la historia universal, en el que las ideas de la Ilustración encontrarían materialización a través de diversos instrumentos políticos y jurídicos emitidos por diversos órganos de carácter legislativo.

El Parlamento francés encuentra sus antecedentes en los llamados Estados Generales que fueron creados por Felipe IV en 1302; estos constituían una asamblea que convocaba el Rey con carácter excepcional para tratar asuntos urgentes o fundamentales de índole legal o financiero, tales como la recaudación de impuestos. Se encontraba compuesta por miembros de tres tipos de estamentos feudales, siendo representado el primero de ellos por la nobleza, el segundo por el clero y el tercero por el resto de los súbditos.

En un periodo de 487 años que va desde su creación hasta su última convocatoria, se reunieron únicamente 21 veces, en donde la mayor parte, sino es que, en la totalidad de estas, las decisiones fueron tomadas por la nobleza y el clero, dejando a un lado el Estado que se constituía por la mayoría popular. En 1789, ante la fuerte crisis financiera por la que atravesaba el país, Luis XVI decidió convocar a los Estados Generales para atender dicha situación, sin embargo, gracias a una decisión del Consejo de Estado, el llamado Tercer Estado obtuvo el doble de representantes electos mediante asambleas locales, por lo que adquirió la mayoría de los votos particulares, frente a los otros dos Estados. (Nobleza: 270, Clero: 291 y demás súbditos: 577).

Al verse en clara mayoría, se solicitó que las votaciones se realizaran de forma individual y no por estamentos, a lo que la nobleza y el clero se opusieron, por lo que, ante la falta de conciliación en los Estados Generales, el Rey ordenó cerrar la sala en donde celebraban sus reuniones y tomar las decisiones correspondientes por su cuenta. En vista del inminente riesgo de disolución y golpe del poder real, los diputados del Tercer Estado se reunieron en una sala de

juego de pelota cercana y decidieron constituirse en una Asamblea Nacional que tendría como fin otorgar una Constitución al Reino.

Poco después, esta Asamblea recibiría el reconocimiento Real y se incorporarían los otros dos Estados, quedando conformada así la primer Asamblea General Constituyente de Francia, que se encargaría de abolir el feudalismo, de aprobar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y promulgar la Constitución de 1791, en la cual se estableció un sistema de separación de poderes con permanencia del Rey, pero con preeminencia del Poder Legislativo bajo el principio basado en que no gobernarían los hombres sino las leyes, todo esto alrededor de la premisa de que la soberanía del Estado residía en la nación, sentando así las bases de la representatividad republicana, pero de un mal y excesivo sistema de control de poderes que a la postre terminaría liquidando el sistema monárquico francés, temporalmente al menos.²¹

Dos años después, se redactaría una nueva Constitución, la cual establecería la residencia de la soberanía en el pueblo y ya no en la nación, logrando concentrar las funciones legislativas y ejecutivas en el Parlamento, siendo sus integrantes nombrados a través de asambleas primarias locales, sin embargo, dicha proyecto nunca entraría en vigor. En 1795 se daría cuenta de una nueva Constitución en la que el Parlamento se dividía en un Consejo de los Ancianos y en un Consejo de los Quinientos, mientras que el Poder Ejecutivo se depositaba en un directorio de cinco miembros nombrados por el Parlamento, todo bajo un equilibrado sistema de división de competencias.²²

Con el golpe de Estado el 18 de brumario realizado por Napoleón Bonaparte, se da por concluida la forma de gobierno entablada en la Constitución de 1795 y se crea una nueva en 1799 cuya vigencia duró hasta 1814, en la que se contempló la forma de gobierno conocida como Consulado formada por tres cónsules, cuyo primer cónsul tenía las facultades de promulgar leyes, nombrar y revocar a los miembros del Consejo de Estado, ministros, embajadores y jueces,

²¹ Tardif, Éric, *op. cit.*, p. 73.

²² Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 11.

mientras que el Parlamento se encontraba débil y fraccionado en el Consejo de Estado, el Tribunado y el Cuerpo Legislativo, que a pesar de conformarse bajo principios sólidos de representación, concurrían en facultades entre ellos, lo que implicó un freno de la función legislativa sobre la ejecutiva, sumado a que el Consulado contaba con la aprobación favorable de un Senado elegido a modo.

A pesar de encontrarse disminuido el papel del Parlamento en el gobierno, Constituciones posteriores en los inicios del siglo XIX nombrarían a Napoleón Bonaparte no sólo Cónsul a perpetuidad, sino Emperador de la República, obligando a que todos los actos del Senado y del Cuerpo Legislativo se hicieran en su nombre, eliminando con ello cualquier posible injerencia parlamentaria en la toma de decisiones públicas en Francia.

En 1814, ante la abdicación de Napoleón, el Senado elaboró un documento para llamar al trono a Luis XVIII, hermano del último Rey, quien otorgó la Carta Constitucional basada en el derecho divino que garantizaba los derechos ya adquiridos, logrando la reinstauración de la monárquica en Francia, aunque estableciendo un Parlamento dividido en una Cámara de Diputados elegida por sufragio censitario y una Cámara de los Pares elegida por el Rey, teniendo la facultad este último de disolverlas a discreción, siendo inexistente por tanto la separación rígida de poderes.²³

Este régimen se mantendría así hasta 1830, año en el que gracias a la revolución se implantó un modelo parlamentario similar al inglés encabezado por Luis Felipe de Orleans, basado en la confianza tanto del Rey como del Parlamento. Además, la Constitución de ese año fijó la responsabilidad ministerial y amplió la posibilidad jurídica de exigirlos, incluyendo el mecanismo de interpelación en la fiscalización de la política gubernamental. En 1848, se produjo otra revolución impulsada por la clase obrera y la pequeña burguesía que tuvo como resultado el nacimiento de la segunda república francesa y la separación

²³ Tardif, Éric, *op. cit.*, p. 74.

rígida de poderes, en la que tanto el presidente como el Parlamento eran electos de manera directa por el pueblo y responsables ante este.²⁴

Sin embargo, cuatro años más tarde en 1852, ante la falta de mecanismos de control claros entre los poderes y derivado de un golpe de Estado por Napoleón III, se elaboraría una nueva Constitución en la que se restauraría el Imperio francés que sería caracterizado por un fuerte poder personal respaldado a través de un mecanismo de sufragio universal, acompañado de un Consejo de Estado formado por los hombres más distinguidos encargado de preparar las leyes, un Cuerpo Legislativo que las discutiese y votase nombrado por sufragio universal y un Senado formado por todos los hombres ilustres del país.

El Senado tendría un impacto trascendente en los años siguientes, ya que, a través de los llamados Senado-consultos, podía regular todo aquello no previsto en la Constitución, por lo que aumentó progresivamente su poderío al grado de poder exigir comparecencias de los ministros e iniciar y modificar leyes en el año de 1869, dando pie a que en 1875 se adoptaran tres leyes constitucionales que marcaron la renuncia definitiva del modelo monárquico y la instauración de la Tercer República francesa.

En dichos y posteriores textos se estableció un régimen parlamentario moderado, en donde el Senado y la Cámara de Diputados podían exigir a los ministros, pero no al presidente, existía una correcta y equilibrada distribución de los poderes públicos, estableciendo la condición de que el gobierno sólo podía permanecer en el poder si contaba con la mayoría parlamentaria, pero esta no tenía ninguna injerencia en materia de control sobre la investidura presidencial.²⁵

Después de la ocupación de Francia por la Alemania Nazi, en 1946 se crea una nueva Constitución en donde el Parlamento adquirió la función de designar al presidente de la República y al jefe de Gobierno, mientras a que estos adquirieron la función de veto y de disolución del Parlamento.

²⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *"El Control del Gobierno..."*, cit., p. 46.

²⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *"El control del gobierno..."*, cit., p. 47.

No obstante, esta forma de gobierno no duraría más allá de 1958, año en el que a través de una nueva Constitución y de una serie de reformas en 1962 se dejaría a un lado la preminencia del Parlamento y se establecería el actual sistema semi-presidencial, en el cual el Poder Ejecutivo recae en un Presidente que es Jefe de Estado y en un Primer Ministro que es Jefe de Gobierno, pero a diferencia de los sistemas parlamentarios, el Jefe de Estado cuenta con facultades efectivas establecidas en la Constitución.²⁶

Mientras tanto, el Parlamento se constituyó por una Asamblea Nacional y un Senado, en donde el primero es electo por un sistema mayoritario uninominal y el segundo a través de un colegio electoral, en donde la Asamblea Nacional puede ser disuelta por el presidente, pero el Senado no, en donde la Asamblea puede establecer responsabilidad al Gobierno a través de un voto de censura, pero no puede hacer renunciar al presidente.²⁷

Así pues, podemos observar que la historia del Parlamento en Francia transita entre ser un órgano débil y meramente consultivo a uno excesivamente fuerte que ejercía la función ejecutiva de forma autoritaria, lo que generó la búsqueda de un punto medio que diera equilibrio al sistema de gobierno sin que hubiese un forcejeo político entre los poderes, dando como resultado el actual sistema semi-presidencial o semi-parlamentario francés.

1.2.4. México

Una vez analizada la historia del Parlamento en estos tres países, estamos en la posibilidad de comprender de mejor manera los antecedentes constitucionales del Parlamento que lo llevaron a estructurarse y a funcionar tal y como lo hace hoy día en nuestro país.

El primer antecedente constitucional del Parlamento en México lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, que si bien fue previa a la consecución de la independencia y su tiempo en vigor fue relativamente corto,

²⁶ *Ibidem*, p. 48.

²⁷ Tardif, Éric, *op. cit.*, p. 78.

sumado a que la aplicación de su contenido en la entonces Nueva España fue limitada por los Virreyes, “es el documento que, en infinidad de cuestiones, estableció los parámetros jurídicos del país que surgió en 1821...y que serían utilizados, reutilizados o modificados de muy diversas maneras por los mexicanos en su intento por sentar las bases políticas y sociales de la nueva nación.”²⁸

Previo a firmar su abdicación formal a la corona española y previendo su internamiento en Francia, el 5 de mayo de 1808 Fernando VII firmó dos decretos: “Uno dirigido a la Junta de Gobierno para que, trasladándose a lugar seguro, asumiera la soberanía y declarara la guerra a Napoleón; y otro decreto para el Consejo Real o cualquier Cancillería o Audiencia libre, que era su voluntad que se convocasen a las Cortes”.²⁹

Con base en este último decreto, en mayo de 1809 se lanzó una convocatoria para integrar las cortes en la que participaron no solamente diputados nombrados en la península, sino también diputados que representarían la parte de las colonias en América, entre los que se encontraban por la Nueva España: José Miguel Gordo y Barrios, José Miguel Guridi Alcocer y José Miguel Ramos Arizpe, sólo por mencionar algunos, conformando un total de 21 novohispanos.

Aunque su participación no ha sido destacada históricamente como otros acontecimientos de la época, Miguel Ramos Arizpe logró, después de álgidos debates, eliminar la barrera de desigualdad entre los territorios peninsulares y el resto de los dominios hispánicos, declarando que “no debemos apartarnos del principio de que un diputado puesto en el Congreso no es un diputado de Cataluña o Extremadura, sino un representante de la nación”³⁰, dando pie con ello a que las estructuras político-administrativas de representación contempladas en la

²⁸ Breña, Roberto, “*La Constitución de Cádiz: alcances y límites en Nueva España*”, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia (Coords.), *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009, p. 28.

²⁹ Serra Rojas, Andrés, *Trayectoria del estado federal mexicano*, 10ª Ed., México, Editorial Porrúa, 1991, p. 154.

³⁰ *Ibidem*, p.156.

Constitución no fueran exclusivas del territorio español, sino también de los territorios de ultramar.

Así, la Constitución de Cádiz constituyó un sistema de gobierno monárquico, moderado y hereditario en donde la potestad de hacer leyes residía en las Cortes con el Rey, la potestad de ejecutarlas al Rey exclusivamente y la potestad de aplicar las leyes a causas civiles y criminales residía en los tribunales que eran nombrados por el Rey. Si bien había una mayor consideración del papel de las Cortes al no ser meramente consultivas del Rey, éste siguió manteniendo un papel hegemónico en el sistema aun habiendo una división de la función pública.

Se contempló que por cada setenta mil almas de población habría la elección de un diputado a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, renovándose en su totalidad cada dos años sin la posibilidad de reelección inmediata, a menos que fueran electos por otra diputación, constituyéndose así las Cortes con la reunión de todos los diputados que representan a la nación y contemplando una figura que será esencial en la función parlamentaria tal y como lo es la imposibilidad de reconvenir a los diputados por sus opiniones debido a la inviolabilidad de éstas.

Las Cortes tenían como facultades principales las de proponer, decretar e interpretar las leyes; conceder o negar la admisión de tropas extranjeras; fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente las contribuciones; proteger la libertad política de la imprenta y hacer efectivas la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos, por mencionar algunas.

Tal y como lo hace el Parlamento actual en México, las sesiones de las Cortes duraban tres meses y en los periodos en que no estuviesen instaladas formalmente se nombraba a 7 diputados que conformaban las diputaciones permanentes de cortes, estableciendo el antecedente de lo que es hoy en día en nuestro sistema la Comisión Permanente, además de que existía la posibilidad de convocar a cortes extraordinarias en supuestos expresamente establecidos en la Constitución.

La Constitución de 1812 puso algunas de las bases más importantes del constitucionalismo y, sin duda, contribuyó significativamente a su triunfo en toda la América hispana, aunque poco después de su promulgación, dentro del seno de la lucha insurgente, surgirían documentos de gran relevancia histórica que encaminarían la instauración del sistema constitucional en el naciente Estado mexicano, como lo son los Elementos de la Constitución de 1812 y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

Referente al primero de estos proyectos, fue elaborado por Ignacio López Rayón en abril de 1812 mientras se encontraba presidiendo la Suprema Junta Nacional Americana o Junta de Zitácuaro, órgano de gobierno surgido ante el desconocimiento de las autoridades virreinales.

Si bien en dicho documento se establece que la soberanía dimana del pueblo, López Rayón dispuso que ésta residía en la persona de Fernando VII, lo que determinaría una marcada diferencia con el pensamiento de José María Morelos y Pavón, que prefería mantenerse independiente del dominio peninsular; aun así, se contempló la tradicional división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se depositó el Poder Legislativo en un Supremo Congreso Nacional Americano, también denominado Junta Suprema, integrado por 5 vocales nombrados por las representaciones de las provincias, quienes estarían facultados para el establecimiento y derogación de leyes, así como acordar el establecimiento de gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales o cuando se trate de aumentos inherentes que pertenezcan a la causa común de la Nación.³¹

A pesar de que no puede decirse que el proyecto de Rayón haya trazado un esquema sistemático de organización constitucional, tiene el mérito de ser el primer intento para dar justificación jurídica al movimiento de independencia y poner las bases de la estructura política del México independiente, siendo tal su

³¹ López Rayón, Ignacio, *Primer proyecto constitucional para el México independiente. Elementos de la constitución*, México, Senado de la República LXII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

importancia que influenciaría la creación de los sentimientos de la nación y, por ende, la Constitución de Apatzingán de 1814.

Respecto de esta última, hay que mencionar que, a pesar de nunca haber entrado en vigor, resultó ser uno de los más relevantes documentos nacionales del pensamiento independentista y liberal en nuestra historia. Respecto de sus principios básicos se estableció que la soberanía, entendida como la facultad de crear leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad, residía en el pueblo y era imprescriptible, inalienable e indivisible, además de que su ejercicio en la representación nacional se llevaría a cabo a través de diputados elegidos por los ciudadanos, constituyéndose así un Supremo Congreso Mexicano, convirtiéndose así la división de poderes en uno de los principios fundantes del nuevo Estado mexicano.

Este proyecto estableció que el Congreso se compondría de un diputado elegido por cada una de las 17 provincias, el cual sería encabezado por un presidente y un vicepresidente, que se elegirían por suerte cada tres meses, apoyados de dos secretarios electos cada seis meses de entre sus miembros.

Se estableció el supuesto de inelegibilidad consistente en no haber formado parte del Supremo Congreso o del Supremo Tribunal, sino después de dos años de haber concluido el ejercicio de sus funciones, además de establecer la imposibilidad de que no sean diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado, sumado a la inviolabilidad de estos por sus opiniones durante el ejercicio del cargo, por lo que de esta forma se constituyó el germen de los principios de autonomía parlamentaria.

A pesar de estar presente la división de poderes en el ejercicio soberano, este proyecto constitucional estableció en el Congreso la facultad de nombrar a los 5 integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, así como a los integrantes del Supremo Gobierno, que, inspirado en el modelo francés, se constituyó de forma colegiada por tres individuos, auxiliados por los secretarios de Guerra, Hacienda y de Gobierno.

Se dotó al Congreso de la facultad exclusiva de examinar y discutir proyectos de ley, “nombrar a los embajadores, decretar la guerra, examinar y aprobar las cuentas de la hacienda pública; autorizar a los miembros del gobierno para ausentarse del lugar de residencia, hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios regulada en el artículo 120”.³²

Si bien, la Constitución de Apatzingán no entró formalmente en vigor derivado de los problemas de dominio territorial por parte de la insurgencia, representa en la historia de México un antecedente fundamental para entender la construcción del ideario político-liberal que se consumaría años más tarde, además de que es un ejemplo muy claro de la influencia francesa en las ideas independentistas en nuestro país y de la importancia que reviste el Poder Legislativo en la infraestructura estatal como depositario de la representación nacional encargado de dictar leyes y establecer la forma de gobierno.

Así pues, logramos encontrar en ella una posición superior y de privilegio del Poder Legislativo nunca vuelta a ver en nuestra historia constitucional y que será el punto de partida para ver como a través del tiempo ésta va perdiendo posición e importancia en el entramado público a manos de los titulares del Poder Ejecutivo, tal y como se vivió durante los primeros años de independencia a manos de Agustín de Iturbide, quien disolvería varias veces el Congreso hasta el punto en el que, derivado del desconocimiento de varios de sus militares, decidió reinstalar el Congreso y presentar su abdicación como Emperador de México, la cual no fue aceptada por haber obtenido dicho nombramiento de forma ilegal e ilegítima al presionar al Congreso, por lo que éste último, ante el vacío jurídico y la necesidad de estructurarse constitucionalmente, después de varias tentativas y dos Congresos Constituyentes, expidió en 1824 la que será la primera Constitución formal del Estado mexicano en su etapa independiente.

Después de un amplio debate entre los diputados constituyentes sobre la forma que debería de adoptar el gobierno, se concluyó que éste debería de establecerse mediante una república representativa y popular a través de un

³² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *“El control del gobierno...”*, cit., p. 63.

Estado federal. Esto, debido a que se tomó en cuenta el contexto de autodeterminación política que vivían algunos territorios de la antigua colonia, por lo que, ante una inminente fragmentación (sumado a la influencia ejercida por las diputaciones provinciales y al ejemplo de Estados Unidos de América), se optó por la vía federalista para mantener la unidad territorial del país, garantizando el ámbito soberano de cada entidad.

Para esto, se estableció que el gobierno federal debía dividirse en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Legislativo, a su vez, se depositaría en un Congreso dividido en dos cámaras: la de Diputados, formada sobre la base de la población, y la de Senadores, compuesta por dos senadores elegidos por las legislaturas de cada uno de los estados³³ que representaría la unión del pacto federal y una distribución equitativa de legisladores entre las entidades en una de las cámaras, cuya renovación se daría por mitad cada dos años. Además, durante los recesos del Congreso existía un Consejo de Gobierno, compuesto por la mitad de los miembros del Senado y cuyo presidente nato sería el vicepresidente de la Federación,³⁴ figura que se encargaría de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y realizar las funciones de éste, salvo la legislativa, siendo inspirada dicha estructura en las diputaciones permanentes de cortes establecidas en Cádiz.

Es así como inicia la ingeniería legislativa bicameral en México, basada en la estructuración federalista del Estado, que será uno de los principales mecanismos de control intraorgánicos del Parlamento, tal y como lo consigna Karl Loewenstein, consistente en la división de la función legislativa, que, como tal, se distribuye en dos ramas separadas de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente³⁵ a través de un proceso establecido en la Constitución, dando al menos en el papel señales de modernidad y compromiso democrático, a pesar de su corta vida independiente.

³³ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 19.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª. Ed., España, Editorial Ariel, 1986, p. 232 y 233.

Por último, dicha Constitución vuelve a consagrar el principio de inviolabilidad parlamentaria e incluye de forma más detallada el de inmunidad parlamentaria, al establecer que en las causas criminales que se intentaren en contra de los legisladores de ambas cámaras, desde el día de la elección y hasta dos meses de haber cumplido su encargo, no podrán ser acusados sino ante su respectiva cámara, la cual se erigirá en Gran Jurado para declarar si hay lugar o no a la formación de la causa y calificará las elecciones de sus respectivos miembros, resolviendo las dudas que ocurran sobre ellas, convirtiéndose así las cámaras del Congreso en juez y parte, tanto para las causas de procedencia penal, como para los asuntos en materia electoral al llevar a cabo la calificación de la elección de sus miembros.

De este modo la Constitución de 1824 habría de sentar las bases, principios e instituciones fundamentales del naciente Estado mexicano, las cuales, trascenderían en el tiempo para constituir la actual configuración constitucional de nuestro país, aunque no todas lo harían en el mismo sentido tal y como resultó con la estructura del Poder Ejecutivo, la cual generó diversos conflictos político-militares entre los protagonistas de la época (federalistas y centralistas) que provocaría un nivel de ingobernabilidad tal, que en el transcurso de 10 años se llevarían a cabo varios intentos de golpe de Estado, siendo algunos de ellos fructíferos tal y como sucedió entre 1834 y 1835.

En 1834 Antonio López de Santa Anna clausuró el Parlamento y se convocaron a elecciones para integrar uno nuevo en 1835 bajo la presidencia de Miguel Barragán. Derivado de dicho proceso electoral, el partido conservador, a pesar de ser minoría, aprovechó la oportunidad y convenció a gran parte de los legisladores para declarar que el Parlamento se encontraba en ese momento investido de facultades constituyentes y que iba a modificar la forma de gobierno, desconociendo la Constitución de 1824 conforme a la cual se había integrado.³⁶

³⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Breve historia del congreso en México: siglo XIX*, 2ª Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 56.

Es así, como nace una nueva configuración gubernativa basada en una política centralista que tendría como fundamento una serie de leyes emitidas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 6 de diciembre de 1836³⁷ que se denominarían Las Siete Leyes Constitucionales, las cuales rompieron con el esquema tripartita de la división de poderes al incorporar un nuevo poder al que se le llamó Supremo Poder Conservador, el cual se integraba por 5 miembros y cada dos años se sustituía a uno de ellos, quienes tenían la facultad de desconocer a los tres poderes y a cualquiera de sus actos, por lo que dicho poder “no era responsable ante nadie más que ante Dios y la opinión pública”.³⁸

Para el caso del Poder Legislativo, los centralistas consideraron que era el poder con mayores defectos ya que en ocasiones “tomaron atribuciones del Ejecutivo y del Judicial, decretaron expulsiones, confiscaron propiedades, negaron ayuda al Ejecutivo y varias barbaridades más,”³⁹ por lo que decidieron disminuir el papel del Poder Legislativo en el ámbito de decisión pública, no obstante, conservó su carácter bicameral aunque prácticamente eran iguales en sus funciones, sin ningún tipo de contrapeso.

Para el caso de la Cámara de Diputados se elegía un legislador por cada 150,000 habitantes y para poder serlo se requería tener por lo menos 30 años cumplidos y un capital que produjera 1,500 pesos anuales, debiendo renovarse por mitad cada dos años, incorporando así tintes aristocráticos a la función representativa.

Por su parte, la Cámara de Senadores se integraba por 24 miembros que se renovaban por tercios cada dos años y eran elegidos por un complicado procedimiento en el que intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el Supremo Poder Conservador, y para serlo era necesario contar con 35 años y poseer un capital que produjera 2,500 pesos anuales.

³⁷ *Ibidem*, p. 57.

³⁸ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 21.

³⁹ Sordo Cedeño, Reynaldo, *El constitucionalismo centralista en la crisis del sistema federal*, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia (Coord.), *op. cit.*, p. 156.

En cuanto al proceso legislativo, resalta el establecimiento de dos periodos de sesiones, en comparación con la constitución de 1824 que contemplaba solamente uno, además, se establece que toda ley iniciará en la Cámara de Diputados y a los Senadores sólo les corresponderá la revisión de estas a través de un proceso que dificultaba mucho el modificar o rechazar las propuestas de los diputados.

Las elecciones de la Cámara de Diputados eran calificadas por la Cámara de Senadores y las de ésta calificadas por el Supremo Poder Conservador, dejando en evidencia el debilitado papel del Poder Legislativo y, en concreto, de la Cámara de Senadores, que no tenía grandes facultades y poco sentido de existencia en una república declarada centralista, aunque a pesar de ello, se establecieron por primer vez facultades conjuntas para ambas Cámaras y para cada una en lo individual.

El último elemento que considero debemos resaltar de este antecedente constitucional con referencia al Poder Legislativo, es el establecimiento de una nueva institución en la Cámara de Diputados denominada Comisión de Peticiones, la cual se integraba por 9 diputados y se encargaba de calificar las propuestas de iniciativas que le hicieran llegar instituciones y sujetos que no estaban expresamente legitimados para ello, determinando si tienen el mérito propio o no para que la Cámara las tomara en consideración, siendo un antecedente de gran relevancia en la función representativa que llevan o debieran llevar a cabo las personas integrantes de un Parlamento.

A pesar de que en este proyecto los centralistas buscaron un equilibrio entre el principio del orden y las libertades de los mexicanos, estos restringieron la participación política, como era común en la mayor parte del mundo occidental en esos años. Para cada función política, determinaron calidades y requisitos de propiedad. Mientras el cargo era más importante, éstas aumentaban. Pensaron que a través de un complicado sistema institucional podrían lograr la estabilidad

política y la paz social tan anhelada, con un centro de unión respetable, unas mismas reglas y las personas idóneas para el ejercicio de la tarea política.⁴⁰

Sin embargo, lo anterior no sucedió tal y como se esperaba, ya que, durante la vigencia de las Bases Constitucionales, México vivió en medio de turbulencias constantes entre las que se encuentran las guerras con Texas y Francia.

Además, tanto la oposición federalista como una parte del sector conservador veía la necesidad de reformar Las Siete Leyes ante la vorágine de violencia política y militar que contribuía a la fuerte inestabilidad del país. Ante ello, Antonio López de Santa Anna y su fuerza militar resolvieron obligar a Anastasio Bustamante de dimitir como Presidente de la República y establecer una dictadura militar con fundamento en las denominadas Bases de Tacubaya que abrogaban Las Siete Leyes Constitucionales y facultaban a Santa Anna para nombrar una Junta de representantes con la promesa de convocar a un Congreso Constituyente, el cual sería instaurado en junio de 1842 y que presentaría un proyecto que pretendía conciliar los intereses de la mayoría y de la minoría, neutralizando así las forma de gobierno federal y central.

Derivado del fracaso de mantener un sistema plenamente centralista, Santa Anna se retiró de la presidencia y dejó en su lugar a Nicolas Bravo, quien una vez en el poder ordenaría la disolución del Congreso Constituyente mediante un decreto y nombraría a una Junta Nacional Legislativa compuesta por 80 ciudadanos respetables que se encargaría de emitir la nueva Constitución de México en 1843 que se denominaría Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Esta Constitución postergaría el régimen centralista, pero eliminaría de su estructura al Supremo Poder Conservador, manteniendo la división bicameral del Poder Legislativo. En el texto constitucional se estableció una forma similar de elección a Las Siete Leyes, sólo que en el caso de los diputados se elegirían por cada 70,000 habitantes y se requeriría una renta anual efectiva de 1,200 pesos.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 160.

Para el caso del Senado, este adquirió un carácter indudablemente clasista; en primer lugar, su composición se modificó a 63 integrantes, de los cuales dos tercios serían electos por las asambleas departamentales, nombrando a cinco individuos de entre agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, y a los demás de entre personas que hayan ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador, diputado, obispo o general de división; y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando hubieren sobresalido en el campo civil, militar o eclesiástico y contaran con una renta anual efectiva de 2,000 pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, los cuales debían tener además una propiedad raíz que no bajara de \$40,000 pesos, llevando a cabo su renovación por tercios cada dos años.⁴¹

Se continuó con la labor de establecer facultades al Parlamento en su conjunto y a cada una de las Cámaras en lo individual y se limitó el acceso para ser ciudadano y, por tanto, para acceder al derecho al voto, ya que sólo se permitió para aquellas personas que tuviesen una renta anual de por lo menos 200 pesos.

Esto ocasionó que el papel del Poder Legislativo continuara disminuido en comparación con las facultades que ejercía legal y fácticamente el Poder Ejecutivo, al punto de volverse insostenible por la poca simpatía de la población y ante la falta de gobernabilidad derivada de la intervención de los Estados Unidos de América al territorio nacional, poniendo con ello fin a la vigencia de este texto constitucional.

En agosto de 1846, en plena guerra, se instruyó mediante decreto a que el Congreso elaborara una nueva Constitución inspirada en la de 1824 que en el ir y venir de la conveniencia política era abanderada en ese momento por Antonio López de Santa Anna. En septiembre el Congreso nombró a Santa Anna

⁴¹ De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, p. 66 y 67.

Presidente y a Gómez Farías Vicepresidente quedando integrada la Comisión de Constitución por los diputados Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.⁴²

Sin embargo, surgió al interior del país una oposición de los conservadores hacia el Vicepresidente que se denominaría la rebelión de los polkos. Dicha rebelión terminaría por exigir la renuncia de Gómez Farías y generar la convocatoria a un nuevo constituyente,⁴³ lo que dio pie a que el Congreso suprimiera la figura de la Vicepresidencia y nombrara a Pedro María Anaya Presidente en tanto Santa Anna iba a la guerra.⁴⁴

El Congreso Constituyente inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 y el 10 de febrero 1847 aprobó el restablecimiento de la Constitución federal de 1824 y el Acta Constitutiva. Mariano Otero propuso añadirle un Acta de Reformas en un voto particular. En la sesión del 18 de abril de 1847 se aceptó el voto particular de Otero e inició su discusión con base en reformas a la Constitución de 1824, finalmente, el 21 de mayo fue jurada el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.⁴⁵

Al restablecer la constitución del 24 se mantuvo el sistema bicameral y se estableció la elección de un diputado por cada cincuenta mil almas, mientras que el Senado se compondría, además de los senadores que cada Estado eligiese, por un número de senadores igual al de los Estados, electo a propuesta del mismo Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, renovándose por tercios cada dos años.

Un aspecto relevante que vendría a dotar de una importancia poco antes contemplada para el Poder Legislativo fue el establecimiento de dos mecanismos de control de la constitucionalidad en el que en uno de ellos el Poder Legislativo podía declarar inconstitucional una ley. Así pues, se estableció que toda ley de los

⁴² Cárdenas Gutiérrez, Salvador, *La narrativa constitucional del conservadurismo mexicano (1847-1853)*, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia (Coord.), *op. cit.*, p. 270.

⁴³ De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, p. 71 in fine y 72.

⁴⁴ Cárdenas Gutiérrez, Salvador, *op. cit.*, *ibid.*

⁴⁵ Consultado en diciembre de 2020 en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Acta-constitutiva-y-de-reformas-1847.pdf>

Estados que atacara la Constitución o las leyes generales sería declarada nula por el Congreso, pero sólo podría iniciarse este procedimiento en la Cámara de los Senadores. Además, establecía la posibilidad de declarar inconstitucional una ley del Congreso si esta era reclamada ante la Suprema Corte por diez diputados, por seis senadores o por tres legislaturas estatales dentro del primer mes de publicada por el Presidente, declarándose inconstitucional en el caso de que así lo determinara el voto de la mayoría de las legislaturas.

Es así como gracias a las aportaciones de Mariano Otero, el Poder Legislativo en este proyecto constitucional adquirió un papel fundamental e indispensable en la estructura de gobierno, logrando recuperar parte de la fuerza perdida durante los periodos centralistas, aunque no lograría trascender en la historia tal y como si lo hizo el sistema de protección de garantías contemplado en el artículo 25 del Acta de Reformas conocido hoy en día como juicio de amparo.

Después de concluida la guerra y ante la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos de América, siguió una crisis que alentó la reorganización del grupo conservador que permitió la instauración de una dictadura centralista por parte de Santa Anna durante 1853 y 1855 en la que estuvieron vigentes las Bases para la administración de la República, en donde se decretó el receso de las legislaturas u otras autoridades que estuviesen desempeñando funciones legislativas en los Estados y territorios, al tiempo que reprimía a la oposición política.

Gracias al movimiento armado amparado en el Plan de Ayutla, se desconoció el gobierno de Santa Anna, se logró su renuncia y su exilio definitivo de México, permitiendo a los liberales tomar temporalmente el gobierno a través de Juan Álvarez, quien emitió la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente en octubre de 1855, el cual abrió sus sesiones el 18 de febrero de 1856 en la Ciudad de México.

La elección de diputados al Congreso Constituyente de 1856-1857, fue llevada a cabo en distintas fechas en los Estados y territorios del país, resultando electos un total de 93 diputados propietarios y 93 suplentes que se integraron,

como había venido sucediendo en México desde 1823, tanto por conservadores, como por liberales.⁴⁶

El aspecto más relevante de esta Constitución es que se eliminó la Cámara de Senadores y se confirió el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, debido principalmente al carácter clasista y elitista que adoptó durante los regímenes centralistas. Este hecho fortaleció al Poder Legislativo ya que al no estar dividido concentró su poder y adquirió mayor conciencia de sus facultades, limitando la defensa del Presidente frente al mismo al no contemplar en el texto constitucional la posibilidad de vetar sus determinaciones y establecer únicamente la facultad de opinar sobre proyectos de ley, que además, debería de ser solicitada por el Congreso, quien se constituía de un diputado por cada 40,000 habitantes teniendo la posibilidad de reelegirse, llevando a cabo la instauración de la numeración de las legislaturas que continuamos hoy día.⁴⁷

Se determinó que la elección de Presidente de la República fuera a través del Congreso constituido en Colegio Electoral, al muy estilo estadounidense, además, se ampliaron los dos periodos de sesiones ordinarias a un total de cinco meses al año. Por otro lado, la autoridad del Legislativo frente al Ejecutivo se confirmó al establecer que cada inicio de sesiones del Congreso el Presidente no sólo debía acudir de forma protocolaria y dictar un discurso, sino que debía manifestar el estado que guardaba el país, siendo el Parlamento el órgano a quien el titular del gobierno debiese rendir cuentas.

Los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857 representan la etapa de mayor poder político y jurídico del Parlamento en la historia de nuestro país, a pesar de no haber estado vigente durante un prolongado periodo debido a la Guerra de Tres años y al Segundo Imperio encabezado por Maximiliano de

⁴⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 80.

Habsburgo en 1865,⁴⁸ a partir de 1867 adquirió una vigencia ininterrumpida por exactamente 50 años.

En ese tiempo, la única reforma relevante que tendría el texto constitucional con relación al Poder Legislativo sería la aprobada en 1874 en donde, ante el dominio del Congreso frente al Presidente, se decidió reincorporar el sistema bicameral y traer de vuelta a la Cámara de Senadores para así equilibrar el poder que ejercía, componiéndose de dos senadores por cada Estado y el Distrito Federal, renovándose por mitad cada dos años.

Con esta reforma se logró contener jurídicamente el poderoso papel que jugaba el Parlamento en el engranaje constitucional y se concentró un mayor número de atribuciones en el Poder Ejecutivo, quien a partir de ese momento no descansaría para disminuir la influencia de *iure* y de *facto* del Parlamento en el sistema de gobierno, permitiendo así que el Presidente Porfirio Díaz pudiese prolongarse en la titularidad del Ejecutivo por tantos años.

Sin embargo, este hecho forjaría una inconformidad tal que terminaría en un levantamiento armado que sacaría a Porfirio Díaz del país y permitiría llevar a cabo elecciones en 1911 en las que resultaría ganador Francisco I. Madero. A pesar de ello, la estabilidad del país pendía de un hilo y los liderazgos militares en varias zonas del país eran muy fuertes, al punto de que uno de ellos (Victoriano Huerta) daría un golpe de Estado que resultaría en la muerte del Presidente Madero y en nuevos levantamientos armados en el país, encabezados principalmente por Venustiano Carranza, Francisco Villa y Emiliano Zapata.

Al triunfar estos movimientos, los principales jefes militares y gobernadores se reunieron en la ciudad de Aguascalientes en una convención que se declaró soberana y que pretendió unificar los movimientos y dotar al país de nuevas bases para la convivencia social pacífica. Lamentablemente en su seno surgió una disputa entre Carranza y los otros bandos que terminaría en el enfrentamiento de ambos ejércitos.

⁴⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “*El Control del Gobierno...*”, *cit.*, p. 70.

Una vez vencidos los rivales y controlada la mayor parte del país, en septiembre de 1916 se convocó a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución que incorporara los compromisos sociales adquiridos durante el movimiento revolucionario y los cambios políticos necesarios que garantizaran la gobernabilidad del país. Se efectuaron las elecciones para elegir diputados constituyentes en octubre y el 1 de diciembre se declaró abierto el periodo único de sesiones de dos meses que concluyó con la promulgación de la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917.

Su contenido estableció la permanencia del sistema bicameral en nuestro país con una tendencia de desequilibrio institucional que favorecía al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, consumándose así el debilitamiento jurídico del mismo durante casi todo el siglo XX.

La Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada 60,000 habitantes, salvo ciertas excepciones; se renovaba la Cámara en su totalidad cada dos años. La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, pero cuya declaratoria de elección correspondía a la legislatura de cada Estado. Cada senaduría duraba cuatro años y la Cámara se renovaba por mitad cada dos años. La edad requerida para acceder a una diputación era de 25 años y de 35 para las senadurías.⁴⁹

En tratándose de los periodos de sesiones del Congreso, estos se redujeron de un promedio de seis meses y medio a un sólo periodo de 4 meses (del 1° de septiembre al 31 de diciembre).⁵⁰ Finalmente, se continuó dotando a las Cámaras, tal y como lo hizo la Constitución de 1857, de la facultad de calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiera sobre ellas. Asimismo, se limitó la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente a únicamente aquellas que tuvieran que ver con delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado, Ministros de la

⁴⁹ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “*El Control del Gobierno...*”, *cit.*, p. 74.

Suprema Corte y Gobernadores de los Estados, siendo el Ejecutivo quien convocaría a sesiones extraordinarias para tratar cualquier otro tema en el que se necesitara la participación del Congreso, pero se analizaría exclusivamente el tema que pusiera a su consideración el Presidente.

Es así como se configuró un dominio del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo que perduró casi todo el siglo XX y que, sin embargo, fue desdibujándose del panorama político y constitucional a través de una serie de reformas que permitieron reivindicar la labor representativa y de control del Parlamento mexicano.

Entre estas se encuentra la reforma del 24 de enero de 1923 que permite a la Comisión Permanente convocar a sesiones extraordinarias del Congreso y la reforma del 29 de abril de 1933 que incorpora la no reelección inmediata para los diputados y senadores y amplía su periodo de actuación de 2 a 3 y de 4 a 6 años respectivamente, eliminando la renovación bianual del Senado.

En el caso de Cámara de Diputados, las bases de su composición fueron modificadas en 1928 para determinar que se elegiría un diputado por cada 100,000 habitantes, cifra que aumentó posteriormente: en 1942 a 150,000; en 1951 a 170,000; en 1960 a 200,000 y en 1972 a 250,000.⁵¹

Posteriormente, ante la poca representatividad de los partidos minoritarios y de oposición, el 23 de febrero de 1963 se reformó la Constitución para incorporar la figura de “diputados de partido” y fijar las reglas de representación proporcional para la asignación de estos que consistía en asignar 5 diputados al partido que obtuviera más del 2.5% de la votación total y un diputado más por cada 0.5% adicional hasta llegar a un máximo de 20. Para 1972 el mínimo requerido de votación para asignar diputaciones disminuiría a 1.5% y la edad para acceder a ella se redujo a 21 años y a 30 para las senadurías.

En octubre de 1966 se ampliaron las facultades de la Comisión Permanente durante el receso del Congreso para turnar a las comisiones de cada una de las

⁵¹ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 25.

Cámaras las iniciativas de ley; para ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de altos funcionarios; para otorgar permiso al Presidente para ausentarse del territorio nacional; y para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de reformas constitucionales.

El 31 de enero de 1974 se ampliaron las facultades de supervisión e investigación del Poder Legislativo, permitiendo a sus Cámaras hacer comparecer no sólo a los Secretarios de Estados y Jefes de Departamentos, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que estos rindan los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.⁵²

Para diciembre de 1977, se llevó a cabo una reforma integral que establecería los cimientos de un Parlamento mucho más representativo y plural, dado que se modificó la composición de la Cámara de Diputados dejando a un lado la fórmula poblacional integrándose con 300 legisladores elegidos bajo el principio de mayoría relativa en 300 distritos en los que se dividió al país y 100 por el principio de representación proporcional mediante listas regionales en las 5 circunscripciones que se establecieron.

Asimismo, se estableció la posibilidad de que las Cámaras integraran comisiones cuyo propósito fuera investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria,⁵³ siendo estas comisiones de investigación uno de los principales mecanismos de control que tiene el Poder Legislativo frente a la actividad del Ejecutivo.

Esta misma reforma otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior y a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior, que sería acompañada en 1999 con la creación de la Auditoría

⁵² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *“El Control del Gobierno...”*, cit., p. 75 in fine y 76.

⁵³ *Ibid.*

Superior de la Federación que llevaría a cabo la labor fiscalizadora con completa autonomía técnica y de gestión.⁵⁴

En 1986 se presentaría otra reforma que actualizó de 100 a 200 los diputados que serían electos por representación proporcional y reinstauró la renovación por mitad del Senado ahora cada 3 años. En cuanto al periodo de sesiones, en ese año se establecieron dos periodos ordinarios de sesiones ampliando de 4 a 5 meses el tiempo en que se debía reunir el Congreso;⁵⁵ en 1993 se modificaron las fechas de inicio y termino de los periodos y se amplió a 5 meses y 16 días su tiempo de reunión; para 2004 se aumentó la duración de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso a 6 meses y 15 días para quedar así hasta el día de hoy.⁵⁶

En 1993 se realizó una importante reforma en cuanto a la composición del Senado en donde se estableció que se integraría por 128 senadores, de los cuales cada Estado elegiría a 3 bajo el principio de mayoría relativa y 1 bajo el principio de primera minoría, dando un total de 4 senadores por cada Estado de la República; en 1996 se estableció que de los 4 senadores, sólo 2 serían por mayoría relativa, 1 por primera minoría y los 32 restantes serían electos a través de la fórmula de representación proporcional por listas, tomando a todo el territorio nacional como única circunscripción, debiendo renovarse en su totalidad cada 6 años, quedando así actualizada la conformación del Senado hasta nuestros días.

Sumado a ello, se eliminó la facultad de auto calificación que hacían las Cámaras de la elección de sus miembros y se facultó al órgano electoral para llevar a cabo la declaración de validez correspondiente, consagrando a un Tribunal Electoral como la máxima autoridad de la materia en el país.

Después de estas reformas, el Parlamento en México adquirió diversas facultades que fortalecieron su papel de control frente a los otros poderes, como lo son la posibilidad de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte y a diversos

⁵⁴ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "*El Control del Gobierno...*", *cit.*, p. 77.

⁵⁶ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, p. 26.

funcionarios, tanto de la Administración Pública, como de los Órganos Constitucionales Autónomos. Además, se incorporan las figuras de interpelación y preguntas parlamentarias, así como la legitimación de la minoría parlamentaria para interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte en contra de leyes para garantizar la constitucionalidad y el respeto a los derechos humanos desde el Parlamento.

Es así, como podemos dar constancia de la relación histórica que tiene la evolución del Parlamento en la consolidación democrática en nuestro país y en el mundo, que, dicho sea de paso, sigue en constante evolución. Sin lugar a dudas, el análisis histórico de la importancia, estructura y funciones del Parlamento en México es un elemento indispensable que considerar para delimitar el debate actual y futuro sobre el papel de éste en el sistema constitucional y su dinámica con los otros Poderes de la Unión.

II. LOS PRINCIPIOS PARLAMENTARIOS

Como pudimos dar cuenta, históricamente la actividad del Parlamento se caracteriza por tener ciertas funciones indispensables o fundamentales que le son propias y no pueden ser ejercidas por otros órganos o Poderes de la Unión, lo que implica que su actividad se norme a través de reglas y principios específicos que atienden a la naturaleza de dichas funciones. Por ello, analizaremos cuales son estos principios que rigen o deben regir al Parlamento y que son condicionantes de la existencia de éste y de la actividad de sus integrantes.

2.1. Definición

Al citar Juan José Rodríguez Prats al filósofo francés André Lalande, establece que toda institución requiere de principios básicos para su funcionamiento y que estos consisten en un conjunto de proposiciones, directrices y características a las cuales debe subordinarse todo desarrollo ulterior, por lo que principios e instituciones se encuentran inextricablemente imbricados debido a que los principios se entienden como todo aquello que inspira y motiva a un hombre y a una institución a conseguir el fin que persigue, por lo que, en el caso del Parlamento, este consistirá en controlar el poder, pero también en darle calidad a la política.⁵⁷

Al querer determinar el significado de lo que entendemos por principio, es inevitable no acudir a la filosofía del derecho para lograr descifrarlo. Así pues, Robert Alexy al hablar de principios, menciona que al interior del sistema jurídico se consideran como tales aquellas normas o mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado en una mayor o menor medida dentro del marco de las posibilidades fácticas y jurídicas, es decir, son realizables en diferente grado en comparación con las normas-regla que son mandatos definitivos y que sencillamente se cumplen o no se cumplen.⁵⁸

⁵⁷ Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 96.

⁵⁸ Alexy, Robert, *El concepto y validez del derecho*, 2ª. Ed., España, Editorial Gedisa, 2004, p. 185.

Siguiendo la argumentación de Rodríguez Prats, “los principios pueden entenderse como cualquiera de las primeras proposiciones y/o verdades conforme a las cuales se estructuran y funcionan las instituciones. Son normas o ideas fundamentales que regulan -o pretenden regular- la conducta de quienes forman parte de esas instituciones para que, a su vez, alcancen sus fines y haya congruencia con los valores que las inspiran. Esto es, son los enunciados de las atribuciones que tiene un órgano y la forma en que éste debe desempeñarlas.”⁵⁹

Por tanto, en el caso particular de los principios parlamentarios, habremos de considerar como tales, a aquellas normas de optimización que determinan la estructura y funcionamiento del Parlamento y aquellas que guían la actividad de sus integrantes a fin de poder cumplir sus objetivos constitucionales como órgano de gobierno bajo un contexto plural y democrático.

En consecuencia, podemos determinar, tomando en cuenta a Bernardo Bátiz, dos tipos de principios, a saber, los subjetivos, que se enfocan en el valor que persiguen las actividades de fondo del Parlamento y de sus integrantes, y los adjetivos, que se vinculan con un tema procesal y que tienen una íntima relación con el cumplimiento de los principios subjetivos, ya que sin estos, aquellos no podrían encontrar un verificativo real, por lo que son de igual importancia en el desempeño de las funciones parlamentarias.⁶⁰

2.2. Principios Subjetivos

La enumeración de estos principios nos dará la posibilidad de distinguir entre un sistema democrático y uno autoritario, ya que la democracia al ser el sistema político que más se acerca a la ética requiere de principios y también de instituciones que permitan su concreción. Mientras que, en contraparte, el sistema autoritario solamente requiere principios que sirvan de fachada para cubrir la arbitrariedad, en donde estos no son más que artificios demagógicos y las instituciones aparentan una falsa realidad, por lo que sus principios se sustentan

⁵⁹ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 96.

⁶⁰ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford, consultado en diciembre del 2020 en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi4.htm>

más en la voluntad caprichosa del gobernante que en la búsqueda de un bien público común.⁶¹

La configuración actual del Parlamento demanda la existencia de directrices que garanticen el cumplimiento de sus competencias; es por ello que, atendiendo al aspecto teórico, histórico y funcional del Parlamento, consideramos que podemos ubicar a siete principios dentro de la clasificación de subjetivos, ya que atienden a la naturaleza propia de su dinámica y que, tomando en cuenta que el Parlamento se inscribe dentro de un contexto democrático, estos principios son necesarios para consolidar dicho esquema dentro del ámbito gubernamental y dentro del ánimo social, por lo que habremos de dar una breve explicación de ellos, ya que, además de las consideraciones anteriores, estos principios serán la base para el funcionamiento del nuevo sistema de responsabilidad del que nos tocará hablar más adelante.

2.2.1. Principio de Representación

Como ha quedado establecido, los principios parlamentarios que habremos de exponer se inscriben en un contexto democrático en donde, ante la imposibilidad material de ejercer la voluntad popular de forma directa mediante los detentores del poder soberano, esta se manifiesta a través de cierto grupo de personas electas por las y los titulares de dicha soberanía, a fin de que sean los portavoces de la voluntad general, dando pie con ello a la forma de gobierno democrático-representativa.

El verbo *representar* es de origen latino y significa hacer presente, manifestar o presentar de nuevo.⁶² Es un concepto que admite múltiples acepciones de entre las cuales se desprenden “subrogarse en los derechos, autoridad o bienes de otro, como si fuera la misma persona; sustituir a uno o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad o empresa; hacer las veces, ocupar el puesto de una o muchas personas en virtud del poder o

⁶¹ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 97 in fine y 98.

⁶² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho estasiológico de los partidos políticos*, México, Porrúa, UNAM, 2016, p. 1.

autorización que de ellas se ha recibido; ser imagen o símbolo de una cosa; en tanto que también representación es la acción y efecto de representar.”⁶³

De tal manera que habrá de entenderse a la representación como “la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona.”⁶⁴ Dentro de esta concepción podemos hablar de dos importantes formas o tipos de representación, la jurídica y la política.

La representación jurídica surge para la persona física en algunos casos como una consecuencia de la incapacidad jurídica del representado y, en otros, de la imposibilidad o inconveniencia de que el representado realice, por diversos motivos, personalmente ciertos actos; en tanto que la representación jurídica de las personas jurídicas deriva de la imposibilidad de éstas de actuar por sí mismas, por lo que requieren ineludiblemente de la intervención del representante.⁶⁵ Así es como la representación en el ámbito jurídico se presenta en la mayoría, sino es que en todas las disciplinas del derecho, desde el ámbito civil, mercantil, penal y procesal, hasta los ámbitos del derecho social e internacional.

En cuanto a la representación política, a través de la historia múltiples teóricos han abordado su estudio desde muy variados ámbitos, por ejemplo, uno de los primeros en hacerlo fue Thomas Hobbes, quien, al concebir su teoría sobre la sociedad civil, establece que ésta es “creada por un contrato social entre las personas quienes, descontentas con el estado primitivo de anarquía en el que vivían, se someten a la fuerza de una autoridad soberana a la que designan como su representante político.”⁶⁶

Hobbes concibe al representante, el cual puede ser un sólo hombre o una asamblea de hombres, como un agente autorizado para actuar en nombre de

⁶³ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁴ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. De Fernando de los Ríos Urruti, 2ª Ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 463.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 3.

⁶⁶ Valencia Escamilla, Laura, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Senado de la República LXIII Legislatura, Siglo XXI Editores, 2016, p. 21.

todos los que forman la sociedad civil, quienes bajo esta relación se encuentran obligados a cumplir cualquier decisión que aquel adopte, en vista de que al haber otorgado su autorización al formar parte de dicha sociedad, los actos que el representante realice deberán ser considerados como tomados por sí mismos, siendo plenamente responsables de ellos.

Así pues, en la concepción teórica de la representación política de Hobbes, el representante no es responsable más que ante Dios, además de que su autoridad no encuentra más límites que las leyes de la naturaleza y la procuración de seguridad al pueblo, que es el objetivo fundamental por el cual los súbditos formaron una sociedad civil y lo autorizaron como su representante.⁶⁷

Por su parte al tratar de conceptualizar el aspecto representativo del gobierno, John Locke concibe a la sociedad como el resultado de un gran pacto humano en el que un grupo de personas provenientes de un estado puro de naturaleza, consienten libremente de forma expresa o tácita someter la absoluta libertad e igualdad de la que disfrutaban con respecto de las demás personas en dicho estado, con el fin de crear una sociedad política cuyo principal objetivo será la preservación de la vida, las libertades y las propiedades de quienes decidan adherirse a ella, situación que en el estado de naturaleza no podría garantizarse debido a la falta de leyes escritas y de una autoridad imparcial en la ejecución de las mismas.

Así pues, encontramos en Locke que al incorporarnos en una sociedad política, y esto es importante resaltar, cedemos nuestro poder natural a favor de un gobierno representativo que lo ejerza por nosotros, pero éste a su vez lo divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Federal, en donde el Legislativo adquiere una mayor importancia con respecto a los otros dos ya que será el pilar donde resida el o los representantes nombrados por la mayoría, que tendrán la facultad de crear leyes, cuya fuerza y existencia es fundamental para conseguir los fines por los cuales fue creada dicha sociedad, en donde además, la forma de

⁶⁷ *Ibidem*, p. 23.

gobierno será definida con base en la determinación que la mayoría decida sobre en quien o quienes recae el Poder Legislativo.⁶⁸

A diferencia de Hobbes, Locke concibe un poder político ejercido por el o los representantes que encuentra límites reales, ya que divide el ejercicio de las funciones gubernativas en tres y lo imposibilita para disponer de forma arbitraria de los bienes de las personas o para delegar la función de crear leyes, por lo que encontraremos en Locke el primer antecedente teórico de la necesidad de una representación parlamentaria como un elemento constitutivo de la sociedad política.

Por otro lado, Jean Jacques Rousseau uno de los pensadores más importantes de la ilustración, creía que las decisiones gubernamentales deberían de reflejar la voluntad de las personas, estaba a favor de las virtudes de la democracia directa y criticaba tenazmente la representación política.⁶⁹

El teórico ginebrino plantea que “como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepujar la resistencia, de ponerlas en juego con un sólo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad,”⁷⁰ dando así existencia no solamente al contrato social que se forma ante la renuncia de la libertad natural y de los derechos de las personas integrantes, sino también a un cuerpo político nuevo, legítimo y plenamente soberano, que tendrá como principal finalidad llevar la dirección de la voluntad general para lograr garantizar la libertad civil, la igualdad y el bien común de la colectividad.

Para Rousseau, la soberanía no es otra cosa sino el ejercicio de la voluntad general que emana del cuerpo político producto del pacto social, la cual para ser general “no es necesario que sea unánime, pero si indispensable que todos los

⁶⁸ Cfr. Locke, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Porrúa, 2018.

⁶⁹ Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, p. 32.

⁷⁰ Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, México, Porrúa, 2019, p. 11.

votos sean tenidos en cuenta, ya que cualquier exclusión formal destruye su carácter”.⁷¹

Destacan como características fundamentales de la soberanía la inalienabilidad y la indivisibilidad. Respecto a la primera, refiere que es imposible transmitir la soberanía del pueblo ya que al hacerlo éste estaría sometiéndose al dominio de otro, perdiendo su condición de poder soberano y disolviendo el pacto que le dio vida. Puesto que el cuerpo político está constituido por ciudadanos libres e iguales, la asociación política no puede estar cimentada sobre relaciones de sumisión a una persona o a un grupo, de ahí que las obligaciones que surjan deben darse solamente con el cuerpo político del cual cada uno forma parte, eliminando así cualquier forma de control jerárquico y garantizando las condiciones de igualdad entre los miembros.

Por tanto, la teoría de la representación política es rechazada ante dicho principio debido a que no es posible transferir el derecho de darse leyes a sí mismo, ya que esta función es una conquista realizada por las personas al volverse ciudadanos.

Si bien esta facultad es exclusiva del cuerpo soberano, Rousseau no desconoce la necesidad de que exista un cuerpo intermediario entre éste y el pueblo, cuyo encargo sea el de ejecutar las leyes, ya que, si bien sería ideal la implantación de la democracia directa en los sistemas de gobierno, ésta encuentra una serie de dificultades pocas veces superables, por lo que su implementación resulta imposible.

Estos intermediarios independientemente de si se concentran en todos, en algunos o en un solo integrante del cuerpo político se denominan gobierno y sus facultades no excederán las de ser simples ejecutores de los dictados de la voluntad general manifestados en las leyes.

Teniendo esto claro y tomando en cuenta que resulta imposible la existencia de una democracia pura en la que la totalidad de los asociados

⁷¹ *Ibidem*, p. 18.

manifiesten su voto, resulta necesario la existencia de legisladores que, no siendo soberanía ni gobierno, se destaquen por ser personas extraordinarias, ya que deberán descubrir las características y sentimientos particulares del pueblo para adoptar las mejores leyes y la mejor forma de gobierno acorde a sus circunstancias particulares, sin embargo, estos no pueden resolver nada definitivamente ya que “la soberanía...consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y...toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula.”⁷²

A pesar de esto, Rousseau de una forma paradójica, nos legó el fundamento teórico más sólido hoy en día para poder establecer en un Estado la figura de la representación, ya que todos los autores posteriores a él reconocerán al pueblo como único detentador de la voluntad general y, por tanto, del ejercicio legítimo de la soberanía, por lo que, al seguir la idea de que en la construcción de la voluntad general lo importante es no excluir formalmente a ningún sector y que las decisiones soberanas se guíen por el interés común de los ciudadanos, permite concluir en Rousseau una propuesta novedosa en relación con la función de los legisladores que no siendo representantes de esa voluntad, mantienen el espíritu del legislador en favor del bien común, situación que debe contemplarse en todo sistema de representación y en todo Parlamento.

Así pues, a pesar de encontrar ciertas diferencias en las concepciones teóricas que de la representación política hacen los tres autores clásicos antes expuestos, encontramos en ellos el germen de lo que a futuro sentó las bases fundacionales de los Estados constitucionales modernos y de la adopción de un sistema de división de poderes en el cual se volvió necesario contar con un órgano cuyos integrantes fueran nombrados por los autores de la soberanía a fin de que ejercieran, en nombre suyo, dicho poder para cumplir con los objetivos mínimos del bien común.

⁷² *Ibidem*, p. 66.

Debemos de tomar en cuenta que el aspecto fundamental y central de toda ramificación teórica posible de la representación la podemos encontrar en estas tres posturas, los autores y teorías posteriores tomarán como base estos principios para adecuarlos a las necesidades propias de su implementación atendiendo al contexto histórico, político y social que enfrentaron en su época.

Por lo cual, debemos de contextualizar como es que se materializa el principio de representación en la actualidad, ya que, si bien la representación parlamentaria es el principal mecanismo de representación que los ciudadanos tienen para canalizar sus demandas y proteger sus intereses, no es el único medio, ya que esta función puede darse hoy en día a través de corporaciones privadas, grupos sociales o de forma directa a través de la participación de todas y todos los ciudadanos.⁷³

Actualmente en el mundo, la mayor parte de los sistemas de gobierno se encuentra fundado en un sistema electoral que puede ser de muy diversos tipos, sin embargo, todos hallan en el voto de la ciudadanía el fundamento para actuar válida y legítimamente dentro de la estructura institucional y social, es así como encontraremos en el diseño estructural de dicho sistema las características y dinámicas que adoptará el sistema de representación.

Ahora bien, dentro de los sistemas electorales adquieren una importancia fundamental los partidos políticos, ya que al nacer cuando un grupo de individuos comparte las mismas ideas acerca del papel del Estado en la sociedad, al organizarse de forma permanente y al actuar con el propósito de asumir por su cuenta el gobierno,⁷⁴ facilitan la labor democrática al establecer una visión con ideales y propuestas que permiten integrar y dar cauce a la voluntad popular, sin los cuales se estaría en una deliberación caótica permanente sobre cuál es el modelo de gobierno a seguir.

La naturaleza de la representación política en el sistema mexicano actual se encuentra cimentada en la representación partidista, pero esta se inscribe dentro

⁷³ Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, p. 14.

⁷⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 23.

de un esquema de libertad del o la representante que debe ser encaminada en todo momento a través de una serie de principio, valores, objetivos o metas de carácter público, pero también bajo un esquema pluralista basado en la agregación de intereses y demandas ciudadanas, por lo que el proceso representativo actual debe de confrontarse con base en la relación que existe entre las y los electores, las y los representantes y los partidos políticos.⁷⁵

“En esta medida, la idea de representación es cuestionada en el sentido de que, frente a la pluralidad social, no es posible la determinación de decisiones políticas a escala nacional, ya que no reflejan los diferentes intereses que surgen desde la estructura de determinadas divisiones territoriales, económicas, culturales, de religión o de raza, aspectos que han logrado desplazar la tradicional representación por una representación compartida con los diferentes cuerpos emergentes.”⁷⁶

Sin embargo, en el terreno de la representación parlamentaria, lo anterior remite a una idea de representación plural de intereses, en ocasiones contrapuestos, pero expresivos de los contrastes y tensiones presentes en una estructura social. Las instituciones representativas son el espacio político y social donde es posible el intercambio de ideas entre diferentes grupos de interés, por lo que la función de representación consistirá en expresar a través de intermediarios la voluntad popular respecto de los problemas públicos, subordinando los intereses particulares a los colectivos.⁷⁷

2.2.2. Principio de Libertad

Tomando como referente la existencia de un conjunto de intereses que circundan la actividad parlamentaria, debe ser fundamental que las y los integrantes del Parlamento se encuentren, en lo individual y en su conjunto, en un ambiente de plena y absoluta libertad con la finalidad de que puedan cumplir con sus funciones de la mejor manera posible.

⁷⁵ Muñoz Armenta, Aldo, *El principio de representación parlamentaria*, en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *Los principios parlamentarios*, México, Porrúa, 2010, p. 26.

⁷⁶ Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁷ Muñoz Armenta, Aldo, *op. cit.*, p. 25.

Hablar de lo que entendemos por libertad es referirnos a una de las más grandes preocupaciones filosóficas en la historia de la humanidad. En lo personal no pretendo descifrar el significado último de lo que representa la libertad dentro de la actividad humana, sin embargo, en referencia al principio de libertad parlamentaria habremos de entenderla como la posibilidad de elegir o tomar sus propias decisiones como órgano y como individuos integrantes sin ningún tipo de presión u obligación con nadie más que con la nación.

Advertiremos pues varios aspectos necesarios en pro de garantizar esta libertad en las actividades parlamentarias, empezando por establecer la libertad en su dimensión colectiva respecto del Parlamento como órgano y la libertad en su dimensión individual respecto de cada una de las personas parlamentarias.

En su aspecto orgánico, la implementación del principio de libertad dependerá de la forma de gobierno en la que se inscriba dicho Parlamento, porque no será la misma dinámica tratándose de un sistema parlamentario en donde el titular del Poder Ejecutivo lo asume desde su puesto en el Parlamento a un sistema presidencial en el cual tanto el Parlamento como el titular del Ejecutivo son electos popularmente por medio de votaciones separadas.

Si bien en ambos casos deben de encontrarse expresamente establecidas las facultades de uno y otro y respetar mutuamente los límites entre ellos, dentro del sistema presidencial la diferencia se encuentra mucho más marcada que en el sistema parlamentario, ejemplo de ello es la existencia en este último de la posibilidad de que el titular del Ejecutivo pueda disolver al Parlamento y a su vez este retirarle su confianza por medio de una moción de censura.

Independientemente de lo anterior, en ambos sistemas deben de establecerse garantías que permitan al Parlamento realizar sus funciones sin que algún otro órgano o poder de carácter jurídico, político, económico, social o de otro tipo interfiera en el proceso de toma de decisiones, de lo contrario estaríamos inmersos en un sistema autoritario que no permite la libre deliberación y que sujeta el interés público a intereses particulares.

Para ello, se deberá de contar con un sistema de división de competencias claro y expresamente establecido con los supuestos de colaboración y de control que le corresponda a cada uno de los poderes dentro de un contexto democrático para garantizar el equilibrio entre estos, además de evitar a toda costa el uso de la fuerza pública o de recursos institucionales para amenazar o condicionar una acción a cambio de otra.

La libertad del Parlamento como órgano encuentra una relación directa con la libertad individual de cada una y uno de sus integrantes, ya que al ser un órgano colegiado que toma sus decisiones por mayoría, independientemente de que puedan existir ataques directos a la libertad del Parlamento, está en manos de las y los parlamentarios salvaguardar su independencia respecto de factores externos que pretendan tergiversar la naturaleza de la deliberación, por lo que ésta adquirirá varios matices a fin de ser un verdadero dique que proteja los intereses públicos de cualquier pretensión contraria a ellos.

Así pues, el primer ámbito de la libertad individual de las y los parlamentarios se centra en un aspecto interior o de conciencia, el cual le permite pensar, considerar o razonar en su fuero interno sobre los asuntos que se diriman en el sentido que mejor le parezca correcto, se basa en el libre albedrío del que gozamos plenamente todas las personas y que no puede ser alterado salvo cuando se exterioriza. Para ello, se debe de establecer una garantía de inviolabilidad que asegure que las expresiones u opiniones vertidas por las y los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones no podrán ser reconvenidas a través de ningún medio jurídico durante y después de concluido el ejercicio del encargo.

Por otro lado, un segundo aspecto de la libertad individual se refiere a la protección que reciben las y los integrantes del Parlamento al impedir que se les detenga o se les procese penalmente sin haber sido declarada la procedencia para hacerlo conforme a la normativa vigente y, por tanto, el Parlamento sea privado de una o uno de sus miembros. Esta garantía se conoce como inmunidad y no busca un ámbito de exención para los posibles ilícitos cometidos por las y los parlamentarios, sino sólo permitir la comprobación de que tras una acusación

penal no hay un intento político o partidista de privar al Parlamento de una o uno de sus miembros.⁷⁸

En este supuesto la cámara competente para hacer esta declaración deberá de limitarse a estudiar si la misma esconde un móvil político o no, ya que al excederse en la declaración y asumir una postura sobre la culpabilidad o no del o la integrante estará invadiendo la esfera de competencias de los tribunales del Poder Judicial encargados de determinar la responsabilidad penal o la absolución de cargos según corresponda.⁷⁹

Estas dos son las principales garantías de independencia con la que cuentan o debiesen de contar las y los integrantes de cualquier Parlamento en el mundo, ya que no deben entenderse por ningún motivo como garantías de tipo personal, sino como garantías de tipo funcional, puesto que su finalidad no será proteger a la persona en sí, sino a la función que ésta realiza.⁸⁰

Estos mecanismos que permiten garantizar el principio de libertad al interior del Parlamento en su aspecto individual se hacen valer una vez tomada la posesión del cargo, sin embargo, existen disposiciones, que conoceremos como inelegibilidades, que pueden establecer quienes pueden competir o no por la elección de dicho cargo, garantizando que quienes aspiren a ser representantes compitan en igualdad de circunstancias y que de llegar a ganar no existan intereses o compromisos previamente adquiridos que tengan que satisfacer y que desvíen el ejercicio de sus funciones para llevarlos a cabo, por lo que al desposeer a ciertos sujetos del derecho al voto pasivo se fortalece el ejercicio del derecho al voto activo.⁸¹

Por otro lado, existe una categoría especial de garantías denominadas incompatibilidades parlamentarias que se enfocan a salvaguardar la libertad individual de las y los parlamentarios y que encuentran mayor relación con la

⁷⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 69.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibidem*, p. 67.

⁸¹ *Ibidem*, p. 61.

independencia del órgano con respecto a los otros poderes públicos, pero que también la tiene con respecto a otros factores de poder que pueden interferir en las opiniones y votos de las y los integrantes del Parlamento e influir en la toma de decisiones públicas.

Este tipo de garantías pretende primordialmente evitar los conflictos de intereses. En un primer momento, con relación al poder público, establece la imposibilidad de que quienes desempeñan un cargo dentro del Parlamento, puedan ejercer algún otro en cualquier poder u orden de gobierno distinto, y en un segundo momento, con relación a los distintos factores reales de poder, obliga a que las y los parlamentarios hagan una declaración pública sobre cuáles son sus intereses personales o patrimoniales y en esa medida evitar involucrarse en asuntos que tengan alguna relación con aquellos.⁸²

También puede establecerse la imposibilidad de realizar actividades de carácter político, sindical o empresarial, durante y después de ejercer el cargo, con excepción de las que tengan un carácter docente, científico o de beneficencia. Además, no podrán llevar a cabo ningún tipo de contratación pública con el gobierno y deberá de limitarse la cantidad o calidad de bienes que pueden recibir en donación de terceras personas, a fin de evitar posibles sobornos y actos de corrupción.

Éstas tan sólo son algunas de las muchas formas de establecer un sistema de incompatibilidades en favor de evitar que los factores reales de poder que circundan la actividad parlamentaria tengan una influencia directa en las y los parlamentarios al grado de afectar sus opiniones y sus votaciones, transigiendo así la libertad que debería de reinar tanto en el órgano en su conjunto como en el fuero interno y externo de sus integrantes.

Por último, como quedó establecido al momento de explicar el principio de representación, nuestro sistema representativo se encuentra fuertemente ligado a un sistema de partidos políticos y estos al tener presencia en el Parlamento pretender que su perspectiva de las cosas sea la que impere sobre las demás, por

⁸² *Ibidem*, p. 44.

lo que en muchas ocasiones la libertad individual del legislador se ve comprometida ante el mandato disciplinario del partido.

“En muchos países del mundo se establece la prohibición del mandato imperativo, esto es, se rechaza que las “líneas” de los dirigentes partidarios o de los grupos parlamentarios en las sedes legislativas, se impongan por encima de la voluntad y conciencia del legislador y, sin embargo, la disciplina y sujeción permanecen y se afianzan.”⁸³

No desconocemos ni nos oponemos a que las decisiones puedan estar influenciadas por la doctrina y principios del partido político, ya que en cierta manera al votar por la o el representante, se vota de forma indirecta por las propuestas y visión de las cosas que abandera el partido político conforme a una ideología común; incluso, en un contexto democrático, sería deseable que así fuera, tomando en cuenta que estarían logrando que las voces de las y los ciudadanos que los votaron se escucharan en búsqueda de respuestas que atiendan a las necesidades de la población en general, siempre y cuando se lleve a cabo tomando en cuenta el principio de deliberación, del cual nos ocuparemos más adelante.

Sin embargo, lo que no debería ser permitido es el juego político que pretenden hacer las y los dirigentes de los partidos políticos al condicionar el voto de las y los parlamentarios en un sentido u otro, ya que, al estar basado el sistema electoral en una dinámica partidista, estos adquieren una relevancia significativa sobre el futuro político de cada una y uno de ellos, por lo que la presión ejercida se vuelve inminente.

Tal y como lo explica Aldo Muñoz Armenta: “no existe un equilibrio en el marco institucional que, por un lado, asegure el apoyo a las líneas fijadas por los partidos políticos al interior de los grupos parlamentarios y, por otro, permita que

⁸³ Ibidem, p. 20.

sus miembros se expresen libremente, a fin de cumplir su compromiso representativo con la ciudadanía.”⁸⁴

En el Parlamento debe de garantizarse en todo momento la libertad de sus integrantes sobre cualquier presión externa, independientemente de donde provenga. En el caso de que ésta venga de parte de las dirigencias partidistas se debe de garantizar que al formar parte de este órgano las y los parlamentarios decidan qué persona será la que funja como su líder o coordinador en caso de que se constituyan en grupo, además de impedir que sean sancionadas o sancionados al ejercer su derecho de disentir con respecto a la línea marcada por el partido político, en tanto que como representantes velan por el intereses general más allá de cualquier interés particular o de grupo.

Sumado a lo anterior, la posibilidad de que sean reelectas y reelectos origina que no tengan la necesidad de acatar en todo momento los dictados del líder parlamentario o partidista, pues una vez siendo representante, el puesto le es cedido a la persona, no al partido político, y será el trabajo y resultados de aquella los que determinen si mantiene la confianza de la ciudadanía en su buen juicio y manejo de los intereses públicos o lo pierde en favor de otro proyecto alternativo de nación en condiciones equitativas de competencia derivadas de un contexto de pluralismo político.

En la medida en que se garanticen las libertades al interior del Parlamento, éste adquirirá una mayor relevancia y responsabilidad a la hora de tomar decisiones, ya que un Parlamento sin libertad colectiva no lo es de verdad; puede serlo en apariencia, formalmente existirá como un órgano electo por la ciudadanía, pero no será un Parlamento completo si no cuenta, en la ley y en la práctica, con plena autonomía para llegar a sus propios acuerdos.⁸⁵

⁸⁴ Muñoz Armenta, Aldo, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁵ Bátiz Vázquez, Bernardo, *op. cit.*, *Ibid.*

2.2.3. Principio de Deliberación

Una vez explicados los principios de representación y libertad, habremos de pasar a otro principio de suma importancia en la configuración de un Parlamento propio de un Estado democrático de derecho, tomando en consideración la adopción de un sistema representativo, basado en el consenso.

Algunos denominan a este principio como de confrontación, principio discursivo o principio de argumentación parlamentaria, sin embargo, considero que debemos tomar en cuenta el contexto democrático en el que se inscribe y los fines que pretende conseguir para así concluir que su denominación debe de ser principio de deliberación parlamentaria. Sin lugar a dudas, los elementos de confrontación, discurso y argumentación son condiciones e instrumentos necesarios para la implementación de la deliberación dentro del Parlamento, pero no podemos tomar en cuenta a alguno de ellos de forma independiente como un principio aparte.

Así pues, abordaremos los elementos, características e importancia del principio de deliberación dentro de la actividad parlamentaria. Para ello, debemos de definir a la democracia deliberativa como un “método para la constitución del gobierno, su organización, funcionamiento y para la toma de decisiones colectivas, **que** intuitivamente va más allá de la confrontación, de la simple discusión y se cifra en la comunicación intersubjetiva racional y bajo ciertas condiciones con el fin de resolver problemas del más diverso orden (políticos, jurídicos, morales).”⁸⁶

El filósofo Jürgen Habermas establece que su teoría del discurso pone en el centro el procedimiento de formación de la opinión y voluntad políticas, entendiendo que la constitución articulada en términos de Estado de derecho y sus principios, es (o debe ser) una expresión institucionalizada de los procedimientos y presupuestos para la comunicación de la cual han de emerger aquella opinión o voluntad. Así pues, de las deliberaciones institucionalizadas y de

⁸⁶ Piña Reyna, Uriel, “*El principio de argumentación parlamentaria*”, en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *op. cit.*, p. 107. (Negritas añadidas).

las opiniones públicas desarrolladas en espacios no institucionales ha de depender el desarrollo y consolidación de la política deliberativa.⁸⁷

Por su parte, Carlos Santiago Nino considera que el proceso discursivo o deliberativo, que parte de ciertos prerequisites identificables, es el método más confiable para aproximarse al conocimiento de la verdad moral y, por ende, a las decisiones colectivas correctas, propiciando así el poder conocer los intereses de los otros, poder detectar errores lógicos y de hecho en la representación de intereses, y fortalecer la búsqueda de argumentos legítimos.⁸⁸

Si bien, dentro de estas y otras concepciones hay divergencias teóricas y prácticas respecto de la democracia deliberativa, todas encuentran un punto en común al establecer la necesidad de que exista un mecanismo de toma de decisiones a través del cual se pongan a debate los grandes temas de intereses público y se viertan argumentos sobre estos, a fin de obtener una decisión racional y legítima que cumpla con las expectativas de los participantes de la deliberación y tenga un verificativo real en el cumplimiento del interés general que corresponda.

Mucho se ha debatido al respecto sobre el alcance del principio de deliberación en el sistema democrático, y en específico dentro del ámbito parlamentario, ya que es por antonomasia el lugar en donde la deliberación, como mecanismo de toma de decisiones, se debe de dar de forma natural.

Sin embargo, para que ello pueda suceder es necesario que existan ciertas condiciones previas, tal y como lo establecen los autores antes citados, que, si bien uno se enfoca en el ámbito procesal y otro en el sustantivo, ambos son indispensables para que la deliberación pueda ser verdaderamente efectiva.

Así pues, debe de contarse con normas claras que determinen el desarrollo del procedimiento de deliberación con el fin de que todos los puntos de vista sean escuchados y que, en las mismas, se garantice el respeto a los derechos de los deliberantes.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 110.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 111 y 112.

Ante esto, podemos configurar un reconocimiento implícito del principio de deliberación parlamentaria al establecerse tanto en la Constituciones, como en las leyes orgánicas de los Parlamentos y los reglamentos de sus respectivas Cámaras, disposiciones normativas que permiten la existencia de un debate en su interior. Sin embargo, la verificación de éste dentro de una democracia de corte deliberativo debe de ir más allá de un simple establecimiento cronológico de participaciones en tribuna.

Para lograr un mayor cumplimiento de este principio debe de procurarse que el resultado de la deliberación tenga las características de ser racional y legítimo, ya que, de lo contrario, estaríamos en presencia de un cumplimiento deficiente de este; así pues, estos deben de ser los dos pilares que guíen la actividad deliberativa dentro de todo Parlamento.

Para lograr garantizar estos elementos dentro de todo procedimiento de deliberación parlamentaria, en lo que respecta a la legitimidad, debe de contemplarse la posibilidad de participación de todos y cada uno de los y las integrantes del órgano respectivo, que si bien, por cuestiones prácticas puede no serlo en tribuna, debe de garantizarse la existencia de un mecanismo por parte de las comisiones, subcomisiones, comités u órganos directivos para escuchar las opiniones y propuestas de las y los parlamentarios, teniendo la obligación de hacer una argumentación en favor o en contra de cada una de las consideraciones, generando directamente una mayor racionalidad en la toma de decisiones, dado que estas estarían determinadas con base en argumentos y razones vertidas por las y los legisladores, evitando con ello la toma de decisiones caprichosas de la mayoría o cupulares de la partidocracia propia de cada sistema democrático.

Sumado a lo anterior, debe de garantizarse la misma posibilidad a los miembros de la sociedad civil, incluidas las instancias gubernamentales y académicas o de investigación, ya que son ellas quienes aportan muchas de las veces argumentos válidos, y que por la dinámica o la integración propia del Parlamento no son puestos sobre la mesa por sus integrantes debido a la falta de cercanía o dominio sobre el tema.

Así pues, el principio de deliberación parlamentaria debe de considerarse en todo momento de la actividad legislativa y no solamente cuando se encuentre a discusión un asunto ante la reunión del Parlamento, ya que es muy fácil ante la flexibilidad de las prácticas parlamentarias y la preeminencia del aspecto político dentro de ellas, aparentar un proceso deliberativo, pero que no logra tener una correlación real con los elementos de racionalidad y legitimidad que debiesen imperar en el procedimiento de deliberación.

Por ello, consideramos que este principio tiene una importancia inigualable dentro de la actividad del Parlamento, relacionándose directamente con otros principios parlamentarios, pero también con la calidad democrática del sistema político en su conjunto, ya que mientras se halle mayor racionalidad en las disposiciones parlamentarias, los resultados en su implementación serán mejores, y mientras mayor legitimidad haya en las mismas, mejor será su recibimiento y cumplimiento por parte de la sociedad.

2.2.4. Principio de Igualdad

Tomando en cuenta la participación de todas las personas parlamentarias en los procedimientos de deliberación, advertimos otro principio que resulta de suma importancia en el desarrollo de las actividades parlamentarias el cual no sólo se inscribe dentro de esta disciplina, sino que abarca todo el sistema jurídico al ser incluso uno de los principales derechos humanos que desde la antigüedad encuentra una relación con el ideal de justicia, el cual Miguel Carbonell considera ha tenido en el pasado, tiene en la actualidad y está llamado a tener el futuro una importancia capital para el pensamiento constitucional.⁸⁹

La igualdad como principio puede ser advertida en diversos niveles y sectores del desarrollo humano, manifestándose principalmente en el económico, el político y el jurídico. En lo que respecta a lo económico podemos tomar como referencia para determinar el nivel de igualdad los recursos con que cuentan las

⁸⁹ Carbonell, Miguel, *Estudio preliminar. La igualdad y los derechos humanos*, en Carbonell, Miguel (Comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, p. 9.

personas y que definen el nivel de riqueza o ingreso o, en su caso, el nivel de bienestar de las personas precisado por la cantidad de recursos de que disponen para la realización de sus fines.⁹⁰

En lo que respecta a la igualdad política, esta tiene estrecha relación con el concepto de democracia, ya que si consideramos a la democracia como la forma de gobierno en la que la totalidad de la ciudadanía participa en los asuntos públicos, la igualdad en este aspecto se entenderá en el sentido de que todas las personas que pertenecen a un comunidad (o la amplia mayoría de ellas) pueden participar en la formulación de las normas jurídicas que rigen su comunidad y que todas las personas tienen las mismas posibilidades de ser electas para ocupar un cargo público a través del sufragio popular.⁹¹

A su vez, el aspecto jurídico advierte diversas formas de manifestación, ya que abarca desde la aplicación del principio de igualdad en sentido estricto en todo el orden constitucional, hasta la derivación de la no discriminación y la igualdad sustantiva a través de la adopción de acciones afirmativas que permitan remover los obstáculos existentes en la realidad para garantizar la igualdad más allá de la letra en la ley.

Tomando esto en cuenta, podemos determinar que la igualdad dentro del Parlamento advierte varias formas de materialización en sus aspectos político y jurídico, ya que la totalidad de las personas parlamentarias representan por igual a la nación, hayan ganado por vía de voto directo o entrado por representación proporcional no hay diferencias entre ellas y ellos, por lo cual les corresponden los mismos derechos y obligaciones.

Así pues, el derecho más importante que a su vez representa una obligación, es la de emitir su voto, por lo que atendiendo a este principio no tendrá mayor o menor valor el voto de las y los integrantes del Parlamento, sin importar su carácter de integrantes en los órganos directivos, en los órganos técnicos o si son líderes o coordinadores de un grupo de personas parlamentarias.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁹¹ *Ibidem*, p. 11.

En referencia con los órganos técnicos y de gobierno, se debe de garantizar que todas y todos se encuentren en la misma posibilidad de ser electos; sin embargo, aquí encuentra este principio una característica especial, y es que atendiendo a la pluralidad política del Parlamento y a la tendencia de agrupación interna basada en la ideología partidista, habrá de garantizarse la proporcionalidad en su integración, ya que éste es un carácter diferenciado de la igualdad y que atiende a las preferencias vertidas en la votación para definir a las y los representantes, no obstante, hay dos aspectos que se deben de tomar en cuenta.

El primero de ellos, se relaciona con la garantía de protección a las minorías, ya que, si atendemos a la integración proporcional de los órganos técnicos y de gobierno, se corre el riesgo de que la mayoría tome las decisiones sin más deliberación que la que realicen sus líderes, por ello, deben de tomarse medidas que tiendan a equilibrar las posiciones diferenciadas o, por lo menos, que procuren que las minorías no sean relegadas sencillamente por el hecho de no alcanzar una cifra numérica suficiente para hacerse valer, sino que sean escuchadas y en caso de ser vencidas lo sean a través de procesos argumentativos y no cupulares.

Por otro lado, ante la adopción de instrumentos democráticos que limitan la brecha entre las y los representantes y la ciudadanía, deben de implementarse medidas que aseguren la participación en estos órganos de parlamentarias y parlamentarios que sean independientes o no formen parte de algún grupo partidista, ya que al ser el número de integrantes de cada grupo partidista el factor proporcional para la asignación de puestos, se estaría discriminando y nulificando sus derechos de no integrarlo tanto en estos órganos, como en el proceso de deliberación mismo.

Por último, este principio incide también en la distribución de recursos técnicos, materiales y administrativos para el ejercicio de sus funciones, ya que atendiendo al tema de la distribución proporcional con base en la pluralidad política del Parlamento, llega a realizarse la distribución de recursos monetarios, equipo tecnológico, bibliográfico, de seguridad e incluso de asesores que podrían definir una marcada desigualdad entre unas parlamentarias y parlamentarios y

otros, por ello, habrá de ser una obligación ineludible que se garantice en todo Parlamento, con base en las estructuras administrativas y los contextos políticos y sociales en los que se desarrolla, la igualdad para todas y todos, en donde además debe de garantizarse una integración paritaria entre hombres y mujeres, realizando las adecuaciones y acciones afirmativas que sean necesarias para que este principio sea una realidad material y deje de ser una realidad discursiva.

2.2.5. Principio de Transparencia

Si bien existe una independencia marcada y merecida para cada uno de los principios aquí expuestos, no debemos de olvidar que hay una importante interrelación entre estos y que en muchos casos el grado de cumplimiento de uno es directamente proporcional al grado de cumplimiento del otro, por lo que debe procurarse en la medida de las posibilidades que todos cohabiten armónicamente.

Sin embargo, el principio de transparencia cuenta con un peso especial dentro de la dinámica parlamentaria, ya que es el que más interrelación tiene con otros principios y de cuyo cumplimiento depende el éxito de los demás.

Hablar sobre transparencia significa introducirse a un bosque denso de información teórica y práctica y en algunas ocasiones, por sorprendente que parezca, poco clara, por ello, hay que tocar cada una de sus aristas de forma cuidadosa y enfocar la atención en la relación que guardan con las funciones del Parlamento.

Así pues, habremos de tomar en cuenta que el principio de transparencia, de forma general, consiste en “una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones.”⁹²

⁹² López Ayllón, Sergio, *La transparencia gubernamental*, en Esquivel, Gerardo *et al.* (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXIII Legislatura, 2017, t. II, p. 278 *in fine* y 279.

Lo anterior nos permite identificar que el núcleo esencial de este principio suele identificarse con la idea de publicidad, incluso algunos autores lo denominan de esta manera, ya que en sus inicios fue así como logró arraigarse dentro del entramado político e institucional del gobierno, al grado de considerar injustas las decisiones cuya máxima no fuera susceptible de hacerse pública.⁹³

Sin embargo, el principio de transparencia se divide en por lo menos dos grandes aspectos que le permiten tener un margen de acción mucho mayor a la simple acción de publicar información, que son el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la rendición de cuentas, en donde el primero de estos “se construye como la potestad de cualquier persona de requerir información al Estado y la obligación correlativa de éste de entregarla en los términos y condiciones que marque la ley,”⁹⁴ y el segundo como el mecanismo a través del cual se obliga al poder a abrirse a la inspección pública, a forzarlo a explicar y justificar sus actos y supeditarlos a la amenaza de una sanción.⁹⁵

La transparencia es un elemento global que se constituye de múltiples acciones dentro de las cuales no puede actuar solamente el gobierno decidiendo de forma discrecional que información hace pública y cual no, sino que debe darse lugar a la participación de la sociedad, en este caso, a través de garantizarle su derecho a pedir la información que necesiten y la correlativa obligación de entregarla, salvo que exista una razón legítima y proporcional que lo impida. Además, se requiere que no sólo se conozca la información o las acciones de las personas servidoras públicas, sino que estas últimas se encuentren bajo revisión y pueda exigírseles una justificación sobre su actuar, en cuyo caso, dependiendo de los resultados del ejercicio de rendición de cuentas, pueda imponerse una sanción al servidor público de carácter jurídico o político.

En lo que respecta al Parlamento, las acciones de transparencia deben ir encaminadas en un primer momento a informar a la población sobre su estructura y funcionamiento como órgano colegiado y de cada integrante en lo individual.

⁹³ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 123.

⁹⁴ López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 282.

⁹⁵ *Ibidem.* p. 283.

Además, deben de hacer públicos los documentos base de su actividad, llámense iniciativas, puntos de acuerdo, dictámenes, minutas, reservas, mociones, etcétera, así como las decisiones o acuerdos que tomen sus órganos directivos.

Sumado a ello, como lo expusimos anteriormente, la naturaleza del Parlamento es la deliberación basada en la pluralidad de ideas, por lo que es necesario garantizar que dichos debates sean públicos y se tenga acceso no sólo a la deliberación en tiempo real, sino también a las versiones estenográficas de las mismas que deben consignarse en el correspondiente diario de los debates.

Respecto del funcionamiento administrativo del Parlamento, este debe de permitir que el manejo del presupuesto asignado a su cargo se ajuste a sus necesidades y se ejerza de forma responsable, haciendo públicos los procesos de contratación o licitación, sobre todo el manejo de los recursos que se asignan a los grupos parlamentarios y a las y los legisladores en lo individual, dando con ello mayor posibilidad de que puedan ser auditables y garantizar que se destinen a los fines para los que fueron asignados, ya que al depender en mucho la dinámica parlamentaria de la dinámica partidista, estos pueden ser utilizados para otros fines.

Sobre lo anterior, se debe de contar con la existencia de información que documente el desarrollo de sus actividades, esto con el fin de cumplir con la obligación de entregarla en caso de que sea solicitada por alguna persona, debiendo rendir un informe anual de actividades, el cual debe de ser lo más exhaustivo posible al enumerar las actividades llevadas a cabo durante ese periodo incluyendo las razones que llevaron al o a la parlamentaria a tomar una decisión durante el desarrollo de sus funciones, para que así la ciudadanía esté en posibilidad no sólo de conocer lo que hizo su representante, sino de premiarlo o castigarlo conforme a las razones que justifiquen sus actos.

Por último, tal y como lo mencionamos al hablar del principio de libertad, debe contemplarse la obligación de elaborar una declaración patrimonial y de intereses, con la cual podamos advertir un posible conflicto en la toma de decisiones públicas, previniendo la comisión de actos de corrupción, principal

objetivo de la transparencia, no sólo a nivel parlamentario, sino en todo el entramado institucional del gobierno.

La transparencia es el primer eslabón para combatir la opacidad y la corrupción, tanto en la toma de decisiones como en el ejercicio del presupuesto, los cuales se han convertido en los principales factores de desconfianza ciudadana hacia los órganos parlamentarios.

“Una gran parte de los ciudadanos tienen la impresión **de** que los Parlamentos funcionan más como una confederación de intereses que como la representación política de la pluralidad cívica y social. Se sienten alejados del trabajo que se lleva a cabo en los Congresos y no ven la posibilidad de ejercer un control sobre las decisiones de sus representantes.”⁹⁶

Ante ello, las acciones en materia de transparencia deben irse fortaleciendo cada vez más con el paso del tiempo, por lo que una medida fundamental en el tema con relación al Parlamento es el establecimiento de un padrón actualizado de cabilderos, en el cual se contemplen los motivos que tienen las personas físicas o morales para formar parte de él y la correlativa obligación de informar por parte de las y los parlamentarios sobre las reuniones que tengan con cada una de ellas, incluso informar de reuniones con grupos que no se encuentren en dicho padrón, para así verificar que las funciones del Parlamento no sean determinadas por factores externos que inhiban la libertad de la o el parlamentario y, en cambio, sean justificadas mediante consideraciones racionales dentro de los límites del ejercicio libre, pero transparente de su función.

“El enemigo más asiduo de la democracia ha sido precisamente el secreto, el misterio, el ocultamiento. Desnudar al poder es fundamental para garantizar su ejercicio más benéfico o, mejor dicho, para disminuir la posibilidad de la distorsión de sus fines.”⁹⁷

⁹⁶ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, *El principio de transparencia y publicidad parlamentaria*, en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *op. cit.*, p. 171.

⁹⁷ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 127. (Negritas añadidas)

La transparencia como principio genera muchos beneficios, entre ellos, de acuerdo con Jeremy Bentham:

- Contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación (disminuye la posibilidad de cometer desvíos);
- Asegurar la confianza del pueblo, y su consentimiento en las resoluciones legislativas (otorga fuerza y legitimidad);
- Proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, (rendición de cuentas) y;
- Proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público (da la posibilidad de que los ciudadanos se expresen y puedan tomarse mejores decisiones).⁹⁸

Este principio resulta ser toral en la función parlamentaria, sin él la confianza ciudadana se encuentra perdida y el proceso de toma de decisiones legítimas se vuelve imposible de realizar ante la secrecía que puede imperar fácilmente en su dinámica. Por ello, será fundamental que todo Parlamento que se diga democrático haga de la transparencia y la rendición de cuentas parte integral de su actividad y, sobre todo, de la cultura política en la que se desarrolla a nivel institucional y social a través de acciones efectivas que dejen a la opacidad legislativa como un mal recuerdo del pasado.

2.2.6. Principio de Información e Investigación

Como lo mencionamos anteriormente, los principios aquí expuestos, se consideran como sustantivos debido a que, gracias a su verificación se permite el cumplimiento de las funciones del Parlamento, entre las que se encuentran la legislativa, presupuestal, jurisdiccional, electoral, educativa, de control, entre otras.

Para que estas puedan ser ejercidas de forma responsable se requiere que las y los integrantes del Parlamento tengan un conocimiento pleno de todos los factores que influyen alrededor de su esfera de competencias. Sin embargo, al ser un órgano colegiado fundado en la pluralidad política y en la diversidad de ideas,

⁹⁸ López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 280.

en muchas ocasiones la información con la que cuentan las y los parlamentarios se vuelve difusa, confusa y riesgosamente poco verificable, por lo que es necesario establecer mecanismos que faciliten el acceso a la información para la formación de un criterio y un mejor desempeño funcional.

Si bien, el poder obtener información oportuna, completa, relevante y verificable contribuye al cumplimiento de la mayoría de sus funciones, este principio encuentra un especial sentido dentro de la función de control político, ya que dentro de todo sistema de gobierno el principal acaparador de la información es el Poder Ejecutivo,⁹⁹ generando con ello una situación de leve ventaja frente a los demás poderes, por lo que el Parlamento debe, a través del cumplimiento de este principio, generar condiciones de equilibrio que no sólo permitan el acceso a la información en favor de sus integrantes, sino también la posibilidad de investigar con base en esa información acciones indebidas del Poder Ejecutivo.

El entender el funcionamiento del control parlamentario es sin lugar a duda un aspecto de suma relevancia para este trabajo, por ello, es que lo analizaremos de forma más exhaustiva en el Capítulo Tercero. No obstante, habremos de mencionar que para su cumplimiento el principio de información e investigación es indispensable.

El núcleo esencial de este principio se encuentra relacionado con el de transparencia, sin embargo, este último dispone como sujeto pasivo de la relación al Parlamento y como sujeto activo a las y los ciudadanos, es decir, quien está obligado a informar es el órgano parlamentario y sus integrantes, y quien puede exigir la información y la consecuente rendición de cuentas es la ciudadanía. Tratándose del principio de información e investigación el sujeto pasivo es el Poder Ejecutivo y el sujeto activo el Parlamento.

En el cumplimiento de este principio debe establecerse el hecho de que el Ejecutivo rinda un informe al Parlamento sobre la situación general que guarda la nación, el cual podrá ser analizado y contestado de forma igualmente general por sus integrantes. Además, debe de existir la posibilidad de analizarlo más

⁹⁹ Bátiz Vázquez, Bernardo, *op. cit.*, *Ibid.*

puntualmente a través de interpelaciones y preguntas sobre el desempeño de un área en específico del gobierno.

En este caso no basta con que sólo se otorgue al Parlamento información general, sino que debe de existir la posibilidad de ahondar en ella, por lo que se deberá de citar a las y los funcionarios cabezas de sector para que rindan una justificación de ésta y pueda generarse un proceso de debate que aporte mayor claridad respecto a su contenido, sumado a la posibilidad de que aún sin citar a las o los funcionarios, las y los parlamentarios puedan presentarle una pregunta a dicha funcionaria o funcionario y ésta pueda ser contestada en los plazos establecidos en la ley, garantizando así que la información no sea exclusiva de un poder y se permita un manejo más responsable y racional de las funciones legislativas.

El acceso a la información del Parlamento no se basa únicamente en recibir documentos o datos duros, sino que va más allá al tener la posibilidad de entablar investigaciones sobre asuntos que tengan un interés público y respecto de los cuales se requiere obtener mayor información para llegar a aclararlos y averiguar si las y los titulares de los órganos del Ejecutivo han incurrido o no, en violaciones a la ley, ya sea por omisión de las disposiciones o por un defecto o exceso en su cumplimiento, aunque los resultados que se obtengan solamente pueden fincar la base para una responsabilidad política difusa que busque el debilitamiento del gobierno y la inviabilidad del proyecto que defiende.

Por otro lado, el ejercicio de rendición de cuentas que puede fincar una responsabilidad que determine una sanción administrativa o incluso penal, es la revisión que realiza el Parlamento sobre el ejercicio del gasto público con base en la información que otorgue el propio gobierno, ya que su función no se limita únicamente a aprobar los gastos que se van a realizar en un ejercicio fiscal, sino a comprobar que estos se lleven a cabo conforme a los términos que el propio Parlamento estableció.

Además, este principio tiene incidencia dentro de la estructura del Parlamento, ya que, en la búsqueda de esa información, no sólo se puede

depender de los dictados del Poder Ejecutivo, sino que se deben de crear órganos o instancias al interior del Parlamento que generen información propia a sus facultades que le permitan tomar decisiones en plenitud de consciencia sobre los beneficios o inconvenientes que éstas tendrán en la sociedad.

Más allá de quienes sean los sujetos pasivos o activos de la relación en materia de solicitud de información, la actualización de este principio permite cumplir una de las principales funciones del Parlamento, es por ello, que adquiere un apartado diferente e independiente al de transparencia y que su verificación contribuirá a mantener un equilibrio de fuerzas entre los poderes de todo gobierno y evitar abusos en el ejercicio de la función ejecutiva.

2.2.7. Principio de Eficacia

De los principios sustantivos expuestos en este apartado, el principio de eficacia es quizá el que más complicaciones encuentra para su definición. Gramaticalmente la eficacia es el sustantivo del adjetivo eficaz, que según la Real Academia Española refiere a la cosa que produce el efecto propio o esperado y dicho de una persona competente, que cumple perfectamente su cometido.¹⁰⁰

Al analizar la eficacia en relación con su aspecto normativo, ésta suele referirse a varias ideas diversas, aunque relacionadas entre sí. La eficacia en este aspecto puede ser analizada desde distintos puntos de vista según el tipo de ley y puede clasificarse de la siguiente forma: eficacia como cumplimiento, como aplicación, como movilización, como efectividad, como eficiencia y por último la eficacia simbólica.¹⁰¹

Sin embargo, al enfocar la eficacia dentro de la actividad parlamentaria adquiere una dimensión particular, ya que “evalúa las funciones del Parlamento más allá de trazarlas como un camino lineal que tiene un comienzo predeterminado... y que estima un punto de llegada específico, exigiendo una

¹⁰⁰ <https://www.rae.es/dpd/eficaz>

¹⁰¹ Oliver-Lalana, Daniel, *Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Núm. 31, 208, p. 534.

conclusión material exitosa.”¹⁰² Debemos empezar por entender a la eficacia como la correcta implementación y apego a los parámetros establecidos en los principios parlamentarios,¹⁰³ por lo que habrá eficacia cuando el trabajo parlamentario reduzca la distancia entre el modelo desde el que funciona, la calidad de los productos que ofrece y la realidad social a la que los dirige.¹⁰⁴

Al confluir dentro de la actividad del Parlamento aspectos de carácter político, económico, jurídico y social, en conjunto con la multiplicidad de funciones que le competen, la eficacia parlamentaria encontrará diversos grados de materialización que se relacionan directamente con el cumplimiento de los principios expuestos anteriormente.

Sin embargo, a pesar de que la eficacia tiene consideraciones particulares dependiendo la función y la naturaleza de la materia de que se trate, habremos de encontrarnos de forma general dentro de la actividad parlamentaria dos tipos de eficacia, las que habré de denominar eficacia funcional y eficacia material.

La eficacia funcional, que podría ubicarse dentro del aspecto de cumplimiento o de aplicación, se dirige a verificar la observancia de las reglas y principios parlamentarios que permiten materializar el ejercicio de sus funciones, es decir, tiene un enfoque mucho más estructural que propicia evaluar si las labores parlamentarias se ajustan a parámetros democráticos y, sobre todo, a garantizar que se encuadren dentro de las fronteras de la validez y de la legitimidad, ya que “por medio de la validez es el derecho el que determina la pertinencia de los cambios que ahí acontecen. Mientras que la legitimidad procede en el mismo sentido, pero desde la política. Sin olvidar que el destinatario final es la sociedad.”¹⁰⁵

El aspecto de este primer tipo de eficacia obliga al Parlamento a establecer un proceso de autoobservación permanente que permita corroborar si su

¹⁰² Sánchez González, Mónica E., *El principio de eficacia parlamentaria*, en Eraña Sánchez, Miguel, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 194.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 203. Negritas añadidas.

funcionamiento se ajusta o no a los términos del núcleo esencial de sus principios y permite que, en caso contrario, corrija y reconduzca su actuación a fin de ajustarla al contenido de estos.

Por ello, es que la construcción de la eficacia parlamentaria es una labor permanente que se actualiza conforme se llevan a cabo las actividades del Parlamento, ya que este principio se encontrará condicionado a las problemáticas que surjan en el ejercicio de sus funciones, por lo que será un parámetro de evaluación y otorgará una perspectiva integral sobre las respuestas que éste asuma para superar las situaciones que obstaculizan su funcionamiento y también sobre aquellas respecto de las cuales no se tenga algún mecanismo de respuesta inmediata.¹⁰⁶

Así pues, tal como lo establece Mónica Sánchez, “la permanente construcción de la eficacia parlamentaria se lee en grados de libertad para el Parlamento. De ahí que este principio le representa “ganancia” en términos de aproximación constante a la democracia, cuando por dicha función se produce un giro inesperado que fortalece al propio Estado constitucional.”¹⁰⁷ Por lo tanto, este principio garantiza que el Parlamento no se mantenga estático y evolucione atendiendo a las necesidades propias que demanda un Estado constitucional democrático, con el fin de encuadrar la actividad del órgano parlamentario y la de sus integrantes a los parámetros de validez y legitimidad.

Con lo anterior expuesto, podemos hablar de la existencia de una eficacia funcional, sin embargo, queda pendiente mencionar a la eficacia material que encuentra relación con la eficacia como efectividad, eficiencia y en su aspecto simbólico, dado que al final de cuentas de nada servirá que el Parlamento se considere eficaz en cuanto al desempeño de sus funciones si los resultados de estas no encuentran una congruencia con el sistema jurídico y factico al cual pretenden impactar.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 207.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 206.

El Parlamento debe permitir que los productos de su actividad sean materialmente eficaces, por lo que tendrán que serlo en dos aspectos. El primero de ellos es el aspecto jurídico, ya que al ser la función legislativa una de sus actividades primordiales es necesario que sus productos sean congruentes con el contenido de las normas vigentes, principalmente con aquellas que tengan que ver con ámbitos competenciales y de derechos humanos, ya que de otra manera se estaría comprometiendo al Estado constitucional y de nada habría servido haber puesto en marcha la estructura parlamentaria para obtener un resultado que se contradice con el sistema al cual se integra, por lo que será un órgano de otro poder, regularmente del Poder Judicial, quien deberá resolver dicha contradicción.

Asimismo, la eficacia material debe de actualizarse en un aspecto factico o social, en donde se garantice que el resultado de la actividad parlamentaria cumple con la finalidad por la cual fue realizada dicha actividad, que debido a la naturaleza política que la reviste, siempre cuenta con un objetivo adicional al de simplemente cumplirse de forma mecánica. Las funciones legislativa, presupuestal, jurisdiccional, electoral, educativa, de control, etc., sirven dentro de la estructura gubernamental y social para su mejoramiento, cumplen con guardar el equilibrio entre poderes y garantizar a la sociedad las normas que permitan su crecimiento y desarrollo en un contexto democrático.

Así pues, el trabajo legislativo será fútil si no logra concretar estas metas. Cualquier tipo de democracia tiene como objetivo lograr que las actuaciones de los órganos públicos tengan un verificativo social y sean encaminadas a resultados positivos. Ante ello, el principio de eficacia parlamentaria es el engranaje que permite articular la relación entre sociedad y Parlamento, por lo cual, podemos decir que estamos en presencia de un cumplimiento pleno del principio de eficacia parlamentaria cuando confluyen su aspecto funcional y material.

La observación y análisis de este principio funge a su vez como indicador cualitativo fundamental para medir la calidad de los sistemas políticos, además de

que otorga las herramientas para reposicionar al Parlamento como una institución clave en la gobernabilidad de los países.¹⁰⁸

La presencia de la eficacia material está estrechamente ligada con la eficacia funcional, podría decirse que son directamente proporcionales, pero puede ocurrir el caso de que esto no sea así ya que puede haber eficacia funcional sin eficacia material o eficacia material sin eficacia funcional.

Es así como llegamos al final del análisis de la clasificación sustantiva propuesta en este trabajo relativa a los principios parlamentarios, los cuales ahora estamos en posición de comprender de mejor forma puesto que han tenido una explicación, aunque sea mínima, en lo general y su configuración dentro de la dinámica parlamentaria en lo particular. Por lo que ahora nos avocaremos a analizar los principios parlamentarios que se inscriben dentro de la clasificación de adjetivos, que no por ello encuentran una posición de inferioridad respecto de los expuestos en este apartado, sino que, por el contrario, encuentran una íntima relación para su mutuo cumplimiento.

2.3. Principios Adjetivos

Los principios que clasificamos como sustantivos son la esencia del Parlamento, sin ellos, su actividad se vuelve deficiente y no podemos hablar de un órgano plenamente democrático. Sin embargo, para lograr los objetivos que todo Parlamento se plantea es necesario seguir un camino que lo lleve de forma clara y precisa a tomar decisiones de forma colectiva y cumplir con sus diversas funciones.

Para esto, es fundamental que se tenga contemplada otra categoría de principios que serán instrumentales respecto de los sustantivos para facilitarlos y darles cauce,¹⁰⁹ ya que las discusiones, debates y votaciones que concurren en el Parlamento suelen ser acaloradas y pasionales derivado de las diversas corrientes ideológicas que fluyen al tenor de los discursos que ahí se dictan, por lo que se

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 208.

¹⁰⁹ Bátiz Vázquez, Bernardo, *op. cit.*, *Ibid.*

corre el riesgo que aquellos se salgan de control, al punto de ser interminables o incluso volverse violentos, por lo que se requiere de parámetros mínimos que garanticen que esto no suceda y que se priorice la deliberación libre e igualitaria de los parlamentarios, sin llegar a permitir los excesos que las pasiones traen consigo.

Los principios adjetivos, a pesar de ser menos en cantidad que los sustantivos son de igual relevancia, ya que dan contenido a las normas que rigen los diversos momentos y etapas que deben suceder para conseguir como resultado final la toma de decisiones en el Parlamento. Sin los principios adjetivos, los principios sustantivos quedarían permanentemente en un espacio ideal, abstracto o teórico.¹¹⁰

Por ello, habremos de analizar dos principios que, dentro de sí, incluyen ramificaciones propias que garantizan el cumplimiento en la mayor medida posible de los principios sustantivos.

2.3.1. Principio de Orden

La primera impresión que tenemos cuando hablamos de orden se relaciona con la forma en como están acomodados ciertos elementos de un determinado grupo o sistema, por lo que habremos de entender que se encuentran en orden cuando entablamos una secuencia lógica y clara que les permita funcionar, pero que también nos permita a nosotros entender su funcionamiento, ya que en caso contrario estaríamos en presencia de un caos que impediría cumplir y entender sus objetivos.

En el supuesto parlamentario, “tal ordenación se reclama hasta para cuestiones de menor calado...como para las cuestiones sustanciales y de fondo, aquellas donde se haya dispuesta la intervención de diputados o senadores para el desempeño de sus funciones.”¹¹¹

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Tapia Navarrete, Alfredo y Elvira Ríos, Rosalba, *El principio de orden parlamentario*, en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *op. cit.*, p. 59.

Así pues, al referirnos al principio de orden dentro del Parlamento, habremos de estar haciendo referencia a dos sentidos distintos pero complementarios del mismo, el primero de ellos enfocado a un orden estructural y el segundo a un orden procedimental.

Para abordar el ámbito del orden estructural debemos de contemplar su aspecto competencial y su aspecto físico. El aspecto competencial, en un primer momento, hace referencia a la división de labores que debe de existir dentro del Parlamento, referida a la creación de órganos de gobierno compuestos por las y los integrantes de éste para que dirijan los aspectos esenciales de su vida interna, acompañados de los órganos técnicos, administrativos y financieros que permitan llevar a cabo una funcionalidad institucional adecuada.

En un segundo momento, el aspecto competencial del orden estructural hace referencia a la organización de las labores estrictamente parlamentarias alejadas de su administración institucional, por lo que se debe de garantizar el ordenamiento técnico de las y los parlamentarios en comisiones especializadas por materia que se dediquen a la elaboración de los documentos parlamentarios que serán objeto de deliberación en el pleno, previa aprobación de las y los integrantes de estos grupos técnicos, así como su ordenamiento político en grupos vinculados por sus afinidades ideológicas que permitan plasmar sus ideas, expresar posicionamientos, emitir juicios de valor y argumentos de todo tipo sobre los asuntos puestos a debate.¹¹²

Ahora bien, hablando del orden estructural en su aspecto físico, este remite a la necesidad de contar con un espacio en donde se lleven a cabo las sesiones parlamentarias (o se desempeñen otras funciones). Incluyendo el mobiliario, la tribuna, los curules, los medios electrónicos y en conjunto la disposición del lugar y los elementos con los que se ejercen las actividades de las y los legisladores,¹¹³ el cual deberá incluir una oficina para cada integrante, áreas de trabajo exclusivo para los órganos técnicos, políticos, administrativos, financieros y de gobierno, así

¹¹² *Ibidem*, p. 66.

¹¹³ *Ibidem*, p. 61.

como un espacio óptimo para las deliberaciones del pleno, comúnmente denominado salón de sesiones.

Además, deberá de contar con áreas específicas destinadas exclusivamente al público en general, invitados especiales y para la prensa y medios de comunicación, sin que estos puedan interferir en el ejercicio de las actividades parlamentarias, ya que son parte fundamental para el desarrollo de estas bajo un esquema democrático moderno, en donde la transparencia en las deliberaciones adquiere una relevancia particular para lograr mayor legitimidad en cuanto a la toma de decisiones.

Esta parte del orden físico no sólo incluye la posibilidad de contar con un espacio para desarrollar sus actividades, sino también con facultades para resguardar la seguridad del espacio y de las personas en su interior, por lo que se deberá de contar con un cuerpo de seguridad propio o con la posibilidad de ejercer el mando sobre una parte de las fuerzas de seguridad pública, a través del presidente o presidenta del Parlamento o de la cámara correspondiente, a fin de que no se vulnere el ejercicio normal de las funciones parlamentarias.

Debemos mencionar que el principio de orden en su aspecto físico-estructural también hace referencia al lugar que ocuparán las y los integrantes del Parlamento al interior del salón de sesiones, los cuales deben ser distribuidos preferentemente atendiendo al grupo parlamentario al que son afines, ya que resulta de vital importancia que cualquier debate o deliberación se acompañe de la garantía de comunicación libre y directa entre las y los colegas que integran cada grupo parlamentario, por lo que al no obstruir esa interacción entre las y los parlamentarios, se abre la posibilidad de conseguir mejores resultados al momento de tomar decisiones colegiadas.¹¹⁴

Ahora bien, el ámbito procedimental del principio de orden adquiere un cumulo de matices que atienden directamente a las facultades del Parlamento, así pues, tendremos un matiz especial para la función legislativa, la presupuestal, la jurisdiccional, la electoral, la educativa, la de control, etcétera. Dichos matices

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 65.

serán referidos como los actos que deben de estar previa y expresamente establecidos en la normativa correspondiente, que derivado de su cumplimiento, nos darán como resultado los documentos parlamentarios que serán objeto de discusión durante las sesiones de comisión y de pleno, así como las reglas para su sustanciación con el objetivo de llevar a cabo sus funciones.

Este aspecto es sin lugar a dudas uno de los más importantes, ya que, por ejemplo, hablando de la función legislativa encontraremos en él el desarrollo del debido proceso legislativo y sus formalidades esenciales, que, si bien podría considerarse como un principio independiente debido a su importancia, su naturaleza tiende a garantizar el orden en cuanto a la creación, modificación, interpretación, derogación o abrogación de normas, por lo que considero no puede ser dissociado del principio de orden parlamentario.

Al hablar de las formalidades esenciales del proceso legislativo, debemos de mencionar que al ser los documentos parlamentarios actos de autoridad estos deben de estar debidamente fundados y motivados, y deberá de existir una motivación reforzada para el caso de que existan afectaciones a derechos humanos o bienes constitucionalmente protegidos,¹¹⁵ en la cual puede incluirse un mecanismo que analice la proporcionalidad de la medida¹¹⁶ y que justifique el sentido del documento, que en nuestro sistema jurídico se denomina dictamen.

Así pues, en los casos que no se requiera una motivación reforzada, esta podrá ser ordinaria, pero atendiendo al principio de deliberación deberán de ser analizados todos y cada uno de los argumentos que las y los parlamentarios, así como las y los miembros de la sociedad civil viertan sobre el asunto, debiendo realizar la comisión un análisis sobre la viabilidad o no de los mismos y generar un documento técnico jurídico que tome en cuenta las valoraciones de todas las fuerzas políticas involucradas al interior y exterior del Parlamento en un formato de igualdad, garantizando con ello la validez y legitimidad del procedimiento.

¹¹⁵ Tesis: P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1255.

¹¹⁶ Tesis: 1a. CCLXIII/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 36, t. II, noviembre de 2016, p. 915.

Terminado el proceso de formación del documento, se deberá de citar a sesión de la comisión correspondiente y enviar a las y los integrantes los documentos que se tratarán en dicha sesión dentro de un plazo razonable, para que puedan tener conocimiento de los mismos y poder ejercer la función deliberativa de viva voz dentro del seno del órgano técnico, debiendo considerarse una falta grave al proceso legislativo la omisión de estos actos, ya que en muchas ocasiones pasa que estas convocatorias se hacen el mismo día con horas de diferencia en donde no se puede analizar el contenido de los documentos a cabalidad, por lo que el proceso deliberativo se vicia y afecta directamente la eficacia tanto funcional como material de los productos parlamentarios.

Una vez aprobado en la comisión, el documento deberá de pasar al pleno, donde las garantías de transparencia, deliberación e igualdad serán los ejes articuladores del debate que se vierta sobre el mismo, debiendo regularse las participaciones de las y los parlamentarios, tomando en cuenta por cuestiones prácticas el grupo al que pertenecen y el sentido favorable o en contra que se tenga sobre el asunto que se está debatiendo, respetando los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías expresar y defender su opinión.¹¹⁷

Este hecho implica que el titular del órgano de gobierno que se encuentre en funciones y se encargue de mantener en orden la vida institucional del Parlamento, será el encargado también de garantizar el orden en las deliberaciones que se tengan en el pleno, procurando que exista un orden del día que defina la secuencia de los temas puestos a deliberación, en donde se respeten los principios antes mencionados, evitando con ello la presencia del caos y/o la violencia.

Llegado a buen puerto el debate y satisfecha la necesidad de participación de las y los oradores, el procedimiento deberá culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas en la normatividad interna del Parlamento,

¹¹⁷ Tesis: P. L/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 717.

atendiendo a la naturaleza de la materia en discusión, debiendo además revestir el carácter de ser públicas.¹¹⁸

Estas formalidades esenciales del procedimiento legislativo, que básicamente se resumen en el cumplimiento de los principios sustantivos aquí consignados, son actos que debe cumplir la autoridad parlamentaria para garantizar no solamente un orden, sino también una deliberación democrática que permita que los resultados de la actividad parlamentaria no sean producto de un actuar arbitrario o autoritario definido al vaivén de las fuerzas políticas del momento.

Este principio se deberá satisfacer de igual manera para cada una de las funciones que le corresponden al Parlamento, aunque con las peculiaridades propias de la naturaleza de la función. Sin embargo, debemos de afirmar que el cumplimiento de los principios de deliberación, de igualdad y de transparencia debe estar presente en todos los procedimientos que se lleven a cabo al interior del Parlamento, procurando con ello que, a través de reglas que establezcan una secuencia lógica de actos a seguir, se mantenga el orden en todas sus dimensiones y se garantice con ello resultados eficaces derivados de las labores parlamentarias.

El principio de orden entrara siempre en un conflicto con el principio de libertad, ya que aquel es el contrapeso de este, pero también la condición para su cumplimiento, puesto que, de no haber orden, las y los parlamentarios harían uso de la voz simultáneamente, interrumpirían a las o los oradores en tribuna, se retirarían del salón de sesiones y no podría haber lugar a la deliberación y votación de los asuntos. A su vez, hay que procurar no llegar al otro extremo, en el cual exista un orden excesivo, rígido y opresor que se imponga con el pretexto de mantener la disciplina e impida el libre ejercicio de las funciones parlamentarias.¹¹⁹

“Este principio es un elemento útil para mejorar la cualificación institucional de las cámaras...**ya que** atrae no sólo a productos parlamentarios y legislativos

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Bátiz Vázquez, Bernardo, *op. cit.*, *Ibid.*

más integradores, sino **que también refuerza** una cultura parlamentaria que responde a una ordenación democrática... y racionalizada que, con antelación, ha delimitado cada fase de los procedimientos parlamentarios.”¹²⁰

El principio de orden presupone la mejoría de las normas y de las prácticas parlamentarias que respetan la pluralidad, la disidencia, las minorías y los pareceres que ahí se confrontan. Lo cual sirve para potenciar el lugar del Parlamento y sus cámaras como espacios bien articulados para la recreación de las democracias.¹²¹

2.3.2. Principio de Quórum

Analizado el amplio espectro al cual da pie el principio de orden, habremos ahora de explicar, como último punto de este capítulo, el referente al principio de quórum parlamentario, el cual reviste una importancia significativa, ya que se relaciona directamente con la interacción de las mayorías y las minorías que conviven dentro de la pluralidad política, base del sistema democrático para la toma de decisiones y el respeto de sus derechos.

Ante esto, podemos empezar por definir que el quórum parlamentario no es más que “el requisito o la condición formal que se exige para asegurar la apertura de sesiones, el desahogo de las deliberaciones y la validez en la adopción de acuerdos de cualquier órgano parlamentario,”¹²² así pues, podemos establecer la existencia de tres tipos de quórum que serán indispensables para el ejercicio parlamentario, que denominaremos quórum de asistencia, quórum de deliberación y quórum de votación.

De no contar con este principio, la actividad parlamentaria se volvería irregular e incluso podría encontrar excesos en su ejercicio al grado de adquirir tintes autoritarios, ya que se daría pie a sesiones, deliberaciones y votaciones con un número irrisorio de sus integrantes, difuminando con ello la representatividad

¹²⁰ Tapia Navarrete, Alfredo y Elvira Ríos, Rosalba, *op. cit.*, p. 71. (Negritas incluidas)

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Eraña Sánchez, Miguel, *El principio de quórum parlamentario*, en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *op. cit.*, p. 143.

que debe caracterizarla. El quórum es, por tanto, condición fundamental para la existencia de la eficacia funcional, ya que a partir de él se dan los primeros pasos para conseguir la validez y legitimidad de las actuaciones parlamentarias.

Teniendo en claro la importancia que representa este principio, debemos contemplar que, como requisito formal dentro de la actividad parlamentaria, el quórum se configura como el número legal mínimo de integrantes del órgano legislativo que se requieren para iniciar una sesión, mantener la deliberación o para que una votación adquiera validez.

Al ser el órgano parlamentario una entidad conformada mediante el voto popular basado en un sistema electoral de partidos políticos, es normal que en él converjan distintas corrientes ideológicas, lo que da pie a una integración plural en donde cada una de las fuerzas políticas puede adquirir mayor o menor peso dependiendo del apoyo popular que hayan obtenido en las urnas, estableciendo así la configuración que da vida a las mayorías y las minorías parlamentarias.

Al ser el Parlamento un órgano plural necesitado de imprimir racionalidad y legitimidad democrática a las decisiones que se toman en su interior, es necesario que, a través de un proceso fundamentalmente de carácter político, los diversos grupos que lo integran lleguen a configurar negociaciones que les permitan cumplir con sus funciones esenciales, es decir, básicamente su tarea será construir mayorías que les permitan tomar decisiones y evitar el estancamiento que suele suceder regularmente ante la falta de acuerdos políticos.

Si bien, la construcción de mayorías dependerá de la habilidad política de las y los parlamentarios, principalmente de sus líderes, el sistema jurídico debe de establecer parámetros mínimos que garanticen que la toma de decisiones se lleve dentro de un marco de legalidad y legitimidad. Por ello, atendiendo a la necesidad de construir mayorías y a la correlativa protección de las minorías parlamentarias, deberá de contemplar diversos supuestos de quorum en pro de constituir mayorías que atiendan a la naturaleza de cada una de sus funciones.

Así pues, podemos determinar que existen cuatro tipos de mayoría que hacen referencia a los tres tipos de quórum y que otorgan una capacidad decisoria

plena a cualquier órgano parlamentario,¹²³ siendo tales la mayoría simple, la mayoría relativa, la mayoría absoluta y la mayoría calificada.

La mayoría simple hace referencia a la obtención de la mitad más uno de los votos, siempre y cuando concurren dos circunstancias, la primera de ellas es que la mayoría requerida no implique la participación de todas las y los integrantes del Parlamento, si no sólo de una parte de él, y el segundo, es que la votación debe ir encaminada a dirimir una única propuesta de fondo.¹²⁴

En relación con la mayoría relativa, habremos de definir que, si bien puede ser prácticamente equiparable a la mayoría simple, teóricamente adquiere un carácter distinto al de ésta, ya que si bien comparte la característica de no implicar la participación de la totalidad de las y los integrantes del Parlamento, la votación va encaminada a la elección de una de entre más de dos opciones, ya no sólo a una única propuesta.¹²⁵

En cuanto a la mayoría absoluta esta implica la necesidad de obtener la mitad más uno de los votos, pero ahora de la totalidad de las y los parlamentarios que integran el órgano, ya no sólo de una parte de él, por lo que las acciones para conseguir dicho umbral serán más intensas con respecto a los supuestos anteriores.

Por último, la mayoría calificada será importante en cuanto establece un apoyo superior al de la mitad más uno, pero inferior a la unanimidad, aunque aquí puede existir la posibilidad de que sea determinada en relación con la totalidad de las y los miembros del Parlamento o sólo con una parte de este, por lo que derivado de esto dependerá de cada caso en específico la rigidez o flexibilidad del sistema parlamentario de que se trate.¹²⁶

El deber de todo Parlamento será establecer los tipos y características de quórum que estime necesarios para llevar a cabo sus actividades, habrá

¹²³ *Ibidem*, p. 144.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 145.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 146.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 147.

Parlamentos que requieran para iniciar sus sesiones un quórum de asistencia menor de la mitad más uno de sus integrantes, habrá otros que requieran una mayor cantidad. Lo mismo pasa con el quórum requerido para las deliberaciones, que es necesario a fin de que el contenido sustantivo de las mismas tenga un eco y posibilidad de tener efectos en las consideraciones de cada una de las y los parlamentarios respecto del tema objeto de debate, ya que de no ser así la deliberación adquiriría un carácter teatral y fútil que desnaturalizaría la esencia del Parlamento.

En democracia las decisiones se toman por mayoría, sin embargo, es de vital importancia establecer el tipo de mayoría que se requiere y el proceso para su formación. Al ser el aspecto político el eje articulador de los acuerdos parlamentarios, no podemos simple y sencillamente establecer un camino cercado y lineal que tenga como fin establecer negociaciones y construir mayorías, sin embargo, si podemos establecer a través de los principios elementos mínimos que deben incorporarse al proceso político a fin de garantizar el aspecto democrático y deliberativo en la toma de decisiones en donde participen las minorías, que más allá de que defiendan posiciones partidarias, salvaguarden el orden constitucional y prioricen su cumplimiento.

Es así como la participación de las minorías en el Parlamento no es sólo una concesión graciosa que el “adulto” le otorga al “niño”, sino una garantía del pluralismo político que en ella existe y que es indispensable tomar en cuenta para mejorar la calidad democrática de un gobierno y de una sociedad, ya que al cerrarse la posición mayoritaria en los procesos de deliberación sin el concurso de las minorías, se pone en cuestión la profundización de la democracia y la legitimidad de actuación de dicha mayoría.¹²⁷

Así pues, cada Parlamento podrá establecer conforme a su contexto histórico, político, económico, social, etc., las características específicas de mayoría respecto a los asuntos que sean de su competencia tratar, jugando con ellos, estableciendo quórums de mayor o menor cantidad en relación con la

¹²⁷ Ibidem, p. 165.

importancia, naturaleza o rigor técnico del asunto, pero contemplando en todo momento un quórum de asistencia, uno de deliberación y los necesarios para las votaciones.

Es así como concluimos este primer capítulo, en el cual establecimos un recorrido histórico sobre el Parlamento en tres países que fueron clave para la formación del actual Estado democrático constitucional y el desarrollo que tuvo en nuestro país a través de los diversos antecedentes constitucionales para llegar a la configuración que tiene hoy en día.

Además, analizamos una serie de principios que resultan ser de vital importancia para el cumplimiento de las funciones parlamentarias dentro de parámetros democráticos, basados en el respeto a la pluralidad política y a la deliberación como mecanismos en la toma de decisiones.

Actualmente en el mundo se vive una crisis del sistema democrático representativo que afecta directamente al Parlamento, tal y como lo comenta Juan José Rodríguez Prats “cuando algo sale mal, puede atribuirse a malos principios que no fueron correctamente definidos; puede deberse también a la falla de la institución misma, que no tiene suficiente arraigo social, o a que hay cierta distorsión entre sus principios y sus funciones. Sin embargo, puede ser también responsabilidad de los hombres, sobre todo en el caso del Parlamento.”¹²⁸

Reconocemos que es difícil sujetarse estrictamente a las reglas consignadas del derecho parlamentario y más cuando se trata de principios, ya que advierten un margen diferenciado en su cumplimiento, sin embargo, consideramos de vital importancia que la actividad parlamentaria se apegue lo más posible a estos principios, ya que de ellos dependerá en gran medida la calidad del sistema democrático dentro del Parlamento.

En caso contrario, estos principios nos servirán para establecer un marco de referencia a fin de verificar la actividad de las y los parlamentarios en lo individual y del Parlamento en su conjunto, con el objetivo de incorporar un

¹²⁸ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 96.

sistema de responsabilidades que permita generar un mecanismo de control entre las y los integrantes del Parlamento e incluso por parte de la ciudadanía, quienes son los detentores del poder soberano y principales beneficiarios de los actos que resulten de su ejercicio.

Por ello, nos dedicaremos en los siguientes capítulos a establecer las bases de este nuevo sistema de responsabilidades que permita otorgar certeza y seguridad en cuanto al cumplimiento de los principios expuestos en este apartado.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA A LA LUZ DEL DERECHO NACIONAL Y COMPARADO

SECCIÓN PRIMERA

I. LA FUNCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como ha quedado constatado en el Capítulo anterior, la concepción teórica de la representación política da pie, por una parte, al nacimiento de una organización diferente a la que podría darse de forma natural entre los miembros de una sociedad que deberá de garantizar un bienestar común para los miembros de esta, y por otra, que esta función pública y unitaria de garantizar un bienestar común que le corresponde al gobierno encuentra en su ejercicio una composición tripartita depositada en órganos de carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional.

Tal como lo establece Jorge Fernández Ruiz “Los fines del Estado son básicamente variables y diferentes entre uno y otro, y aun dentro del mismo ente estatal, entre una y otra épocas; en todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes...la de satisfacer las necesidades individuales de carácter general y la de atender al interés público.”¹²⁹

Con ello, la función pública de garantizar el bien común adquiere una ramificación formal en cuanto a los órganos encargados de llevar a cabo su cumplimiento y una ramificación material referente al contenido sustantivo de la misma, que por la complejidad de la población a la que va dirigida puede tener un sinfín de clasificaciones. Ante ello, entenderemos a la función pública como la

¹²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, “*Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre del 2000, p. 1014 *in fine* y 1015.

encomienda dada a los poderes de la unión que se funda en la idea de soberanía y que se encuentra encaminada a cumplir los fines por los cuales el Estado fue creado, a través de la división formal y material necesaria y especializada para ello.

Si bien es cierto, el objetivo de este capítulo es analizar la responsabilidad parlamentaria, no podemos entender a esta sin estudiar el origen de la responsabilidad dentro de lo que comúnmente se ha entendido como administración pública, por ello, para poder llegar a nuestra meta debemos estudiar las actuaciones de esta administración en lo general y de las personas servidoras públicas en lo particular.

Para entender a la administración pública debemos tener en cuenta que “el verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como *hacía*, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (manos) y *trahere* (traer), por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa,”¹³⁰ por su parte, Andrés Serra Rojas entiende a la administración como “el proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.”¹³¹

Esta definición da pie a la posibilidad de que existan diversos tipos de administración dependientes de la naturaleza propia del servicio al que se aboquen, en el cual su meta principal será llevar a cabo de forma eficaz y eficiente el logro de sus objetivos con la mayor productividad posible.

Por ello, en relación con la actividad pública, la administración encuentra significado en un sentido amplio en tanto comprenda a todos los órganos gubernamentales para lograr los objetivos esenciales del Estado, mientras que habremos de referirnos a la administración pública en un sentido estricto cuando

¹³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 90.

¹³¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 6ª. Ed., México, Porrúa, 1974, p. 47.

hablemos de órganos parciales del gobierno que ejerzan en exclusiva o preponderantemente una función estatal entre las que destacan la función administrativa, legislativa o jurisdiccional a través de atribuciones y facultades específicas encaminadas a lograr los fines y objetivos que dieron origen al Estado.

Esta diferencia se hace derivado de que la teoría administrativa se ha encargado de clasificar y etiquetar a la administración pública exclusivamente con la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo, de ahí que el derecho administrativo haya surgido como la disciplina encargada de estudiar y regular la acción administrativa que ejercen los órganos pertenecientes a este poder en la escena pública.

La mayoría de los autores tiene presente que “la administración pública es el gobierno en acción, cada actividad que realiza el estado para el cumplimiento de sus objetivos, se realiza a través de la administración pública. Es la acción del poder público al aplicar las leyes y cuidar los intereses públicos.”¹³²

Sin embargo, al hablar de administración pública, vale la pena hacer la precisión de que no necesariamente se debe hacer referencia exclusiva a los órganos y a las funciones que se desarrollen dentro del Poder Ejecutivo, ya que al existir dentro de los otros dos poderes órganos e instituciones de carácter público, estos en algún punto deberán hacer uso de la función administrativa para poder cumplir con sus otras funciones de carácter legislativo o jurisdiccional, y viceversa, el Poder Ejecutivo tendrá que apoyarse de estas funciones para cumplir a cabalidad con la que le corresponde. Por ello, hay que analizar las funciones públicas en su aspecto formal y material para lograr un mejor entendimiento de la disciplina administrativa enfocada al ámbito público.

Por esto, nos permitimos diferenciar y analizar dos ámbitos de la administración pública, el primero de ellos, enfocado en un sentido amplio o general a la estructura y atribuciones de todos los órganos de gobierno sin distinción en cuanto a si ejercen estricta o preponderantemente una función estatal

¹³² Cienfuegos Salgado, David y Vázquez-Mellado García, Julio Cesar (Coords), *Vocabulario Judicial*, México, Instituto de la Judicatura Federal – Escuela Judicial, Editora Laguna, 2014, p. 33.

entre las que destacan la legislativa, la administrativa o la jurisdiccional, y el segundo de ellos enfocado en un sentido estricto o particular a la estructura y atribuciones de los órganos exclusivos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial en el ejercicio de la función administrativa, legislativa y jurisdiccional respectivamente, ya que nos permitirá comprender de mejor manera como es que se puede o se debe de estructurar un sistema de responsabilidades en un gobierno en donde existan responsabilidades comunes para la administración pública entendida en su sentido amplio y responsabilidades particulares para cada una de las administraciones entendidas en su sentido estricto.

Esta apreciación pretende romper el paradigma que por mucho tiempo se ha presentado en materia de responsabilidades, ya que estas se han enfocado principalmente en la administración pública que lleva a cabo el Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa. Por ello, debemos de tener en cuenta sus fundamentos constitucionales para entender su funcionamiento y romper el paradigma que dicho sistema de responsabilidades ha venido teniendo.

Dichos fundamentos inician con el artículo 39 de nuestra constitución que establece la residencia de la soberanía nacional en el pueblo y que todo poder público dimana y se instituye para beneficio de este, pasando por el artículo 40 que determina la naturaleza jurídica, política y social de nuestro país y el artículo 41 donde se prevé que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión.

El artículo 49 expresa que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que para el caso del Ejecutivo según el artículo 80, este se deposita en una sola persona que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos y deberá llevar a cabo las funciones y obligaciones que se establecen en el artículo 89 del ordenamiento constitucional. Asimismo, dicha persona fungirá como cabeza de la administración pública federal, la cual será, con base en el artículo 90, centralizada y paraestatal según lo establezca la ley con el fin de distribuir los negocios del orden administrativo tanto

en las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como en las entidades que se ubiquen dentro de la actividad paraestatal.

Si bien la administración pública en sus dos sentidos comprende funciones, procedimientos y órganos específicos que permiten realizar sus cometidos, estas no se realizan de forma mecánica, sino que es necesario que intervenga la actividad humana para que puedan llegar a cumplirse, de ahí que surja una calidad específica de estas personas con respecto al sistema jurídico en tanto sean parte de la administración pública en todos sus ámbitos y ejerzan sus atribuciones a través de los servicios públicos, que dan pie a tener un tipo de responsabilidad, por ello, habremos de analizar la dinámica de las personas servidoras públicas.

II. EL SERVICIO PÚBLICO

Ante el surgimiento de una estructura de administración que tiene como finalidad llevar a cabo la función pública para materializar los objetivos estatales del bien común y de la protección de los intereses públicos, se requiere de mecanismos que le permitan manifestar su voluntad, ya que al ser el Estado un ente abstracto, este no puede hacerlo por sí mismo, volviéndose necesaria la intervención de la actividad humana para poder lograrlo.

Al incorporarse las personas dentro de la administración pública adquieren una relación distinta con el Estado, ya que dejan de ser entes privados sujetos a una relación pública con los órganos estatales dentro de la cual estos ejercen una función de imperio y satisfacen las necesidades de aquellos, y pasan a formar parte de una relación de carácter laboral con el Estado, en donde la suma de sus voluntades configuran la voluntad estatal a través de actos que permiten ejercer sus atribuciones y cumplir sus fines, logrando así el cometido del servicio público.

Dentro del ámbito teórico se han mencionado diversas teorías en las cuales se trata de desentrañar la naturaleza jurídica de la relación surgida con motivo del empleo público, dentro de las cuales destacan la teoría del contrato civil de mandato, del contrato civil de prestación de servicios, del acto administrativo unilateral, del contrato administrativo y la del contrato laboral, la cual consideramos la más oportuna para determinar la relación existente entre el Estado y sus empleados, por lo menos en el contexto mexicano.¹³³

La relación de trabajo entre los órganos de gobierno y las personas que se incorporan a la administración pública tiene particularidades propias y diferenciadas a cualquier otro tipo de trabajo, por lo que encuentra su fundamento en el apartado B del artículo 123 Constitucional, en donde se establecen las condiciones mínimas de derecho social que deben regular la relación entre las y los trabajadores y los poderes de la unión, así como en el artículo 108 del mismo ordenamiento, en donde para el efecto de fincar responsabilidades se establece que se considerarán como personas servidoras públicas a las y los representantes

¹³³ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 304-311.

de elección popular, a las y los miembros del Poder Judicial de la Federación, a las y los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a las personas servidoras públicas de los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía.

Así pues, al tener una relación laboral con los órganos de la administración pública las personas se vuelven parte de esta, adquieren una calidad única en tanto que ejercen una función pública a través de diversas atribuciones y facultades con el fin de garantizar el interés público y que tendrán como resultado la prestación de servicios públicos, de ahí que podamos asimilar a las y los trabajadores del gobierno con el término de personas servidoras públicas.

Ahora bien, tal y como lo hicimos en el apartado anterior con el concepto de administración pública, el servicio público y, por tanto, la calidad de servidor o servidora pública adquiere dos dimensiones distintas atendiendo al tipo de administración a que se refiera.

La idea del servicio público nace dentro del ámbito jurisprudencial en Francia durante la segunda mitad del siglo XIX, en donde existía “una jurisdicción administrativa totalmente separada de la judicial, como medida dirigida a poner fin con los abusos cometidos por la nobleza en el campo de la función judicial.”¹³⁴ Esta situación dio pie a que se creara un Tribunal de Conflictos encargado de dirimir las controversias competenciales que surgieran entre los tribunales administrativos y los tribunales civiles y determinar a quién le tocaba conocer de un asunto en lo particular.

En 1873 el caso de una joven llamada Agnes Blanco que trabajaba para la Administración de Tabacos de Burdeos marco de forma determinante el inicio de la conceptualización del servicio público, ya que mientras ejercía sus funciones fue lesionada por un vehículo de la empresa que era propiedad del Estado, por lo que

¹³⁴ Fernández Ruíz, Guadalupe, *Unidad 3: Función Pública*, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coords), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho-UNAM. Derecho administrativo y fiscal I*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, 2018, t. XIV, p. 146.

su padre determinó demandar al Estado ante el Tribunal Ordinario Civil de Burdeos por considerarlo responsable de los daños sufridos por su hija. Este asunto llegó al Tribunal de Conflictos, el cual determinó que los tribunales competentes para conocer del asunto eran los de jurisdicción administrativa, ya que las lesiones en el caso particular habían sido producto del ejercicio de un servicio público,¹³⁵ determinando así que la responsabilidad en la que puede incurrir el Estado por daños causados a los particulares derivado de actos de personas empleadas en el servicio público, no puede estar regulada por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares.

A partir de ese momento surgieron diversas teorías tendientes a explicar la naturaleza y funcionamiento de este nuevo concepto, de entre las cuales destaco la de León Duguit que considera al servicio público en su máxima dimensión como toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe asegurarse, reglarse y controlarse por los gobernantes, y la de Maurice Hauriou que sostiene que sólo una parte de la actividad desempeñada por la administración pública y no todo lo que ésta realiza, constituye un servicio público, por lo que el concepto se maneja con una moderada dimensión.¹³⁶

Si bien podría parecer que estas posiciones se encuentran contrarias una de otra, veremos que con base en nuestra concepción de administración pública no es así, sino que, por el contrario, se complementan. Esto es debido a uno de los errores en los que ha incurrido la conceptualización teórica administrativa, ya que como lo menciona Jorge Fernández Ruiz,¹³⁷ el problema que existe es de carácter semántico, ya que persisten distintas maneras de nombrar a una misma actividad y en el caso que nos compete, lo que para algunos es considerado como servicio público, para otros viene a ser una función pública.

Por ello, tomando en cuenta que hemos establecido una concepción amplia o general y una estricta o particular de la administración pública basados en la encomienda que representa el ideal de la función pública, habremos entonces de

¹³⁵ *Ibidem*, p. 147.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 148.

¹³⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo, cit.*, p. 220.

establecer una concepción bifocal del servicio público que permita aclarar la problemática semántica que aqueja a la disciplina administrativa y ayudar a entender una dimensión diferente del servicio público.

Dentro de la concepción estricta de la administración pública, podremos encontrar tantas organizaciones administrativas como funciones estatales existan. Así pues, por lo menos encontraremos tres administraciones públicas particulares que refieren a la función administrativa, legislativa y jurisdiccional. Toda persona que se encuentre bajo una relación de trabajo con alguno de los órganos pertenecientes a una de estas administraciones se encontrará en la posibilidad de manifestar la voluntad del Estado para poder ejercer las atribuciones y facultades que en lo particular le correspondan; para ello, deberá llevar a cabo actos con la finalidad de que se materialicen dentro del entorno físico y dejen de encontrarse dentro del ámbito ideal, por tanto, estos actos serán el cumplimiento de las atribuciones y facultades otorgadas con base en la función pública correspondiente y llevarán por nombre servicios públicos.

Por lo regular, el servicio público se encuentra exclusivamente relacionado con las actividades que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y que tienen la finalidad de garantizar alguna necesidad de carácter general en favor de las y los integrantes de la sociedad, sin embargo, consideramos que esta idea se queda corta en cuanto a la extensión conceptual que merece el término de servicio público, tomando en cuenta los argumentos antes dados sobre la configuración de la administración pública.

El servicio público no es exclusivo del Poder Ejecutivo, sino que se encuentra de igual forma tanto en el Poder Legislativo, como en el Poder Judicial, puesto que al tener cada uno administraciones públicas particulares compuestas de órganos y atribuciones específicas, la materialización de estas a través de los actos de las personas que los conforman, adquieren el carácter de servicios públicos.

Debido a que la materialización de atribuciones que le corresponden al Poder Ejecutivo en ejercicio de la función administrativa son mucho más variadas

y evidentes para él o la ciudadana de a pie, estos encuentran una relación más directa y clara respecto del concepto de servicio público, ya que por lo regular consisten en la aplicación de la ley a través de la utilización de recursos públicos para garantizar necesidades primordiales y que se presentan en el día a día de las y los ciudadanos, tales como pueden ser la pavimentación de una calle, el acceso a agua potable, electricidad, alcantarillado, transporte público, educación, seguridad, etcétera.

No obstante, los otros órganos de gobierno también llevan a cabo servicios públicos, sin embargo, estos no encuentran una presencia tan notoria y evidente en la vida de las personas. En el caso del Poder Legislativo, encontraremos que uno de los servicios públicos que ofrece, atendiendo a la función legislativa, es el llevar a cabo el proceso legislativo para obtener un ordenamiento normativo de carácter general, abstracto e impersonal que no tiene la misma influencia de primera mano en la vida de las y los integrantes de la sociedad como si lo tienen los servicios públicos del ejecutivo, pero ello no le quita el carácter de servicio público y, por tanto, de personas servidoras públicas a las y los encargados de llevarlo a cabo.

Sin lugar a dudas, las características y elementos teóricos que se han descrito relativos al servicio público no están equivocados, sino que únicamente se encuentran limitados, ya que se han dedicado a describir al servicio público que se lleva a cabo en cumplimiento de las atribuciones propias del ejercicio de la función administrativa por parte de la administración pública del Poder Ejecutivo, dejando a un lado los servicios que llevan a cabo las administraciones públicas de las otras funciones en lo particular y sobre todo de la administración pública en lo general, ya que al contemplarse en esta última a la función pública en un sentido unitario, existen atribuciones que les corresponden a las personas servidoras públicas en este aspecto y que se relacionan con principios y valores referentes a una visión del servicio público global y que son complementarios en el ejercicio de sus funciones particulares.

No hay que olvidar que para que las atribuciones de cada administración pública se vuelvan servicios públicos propiamente dichos se requiere de la

participación de la actividad humana, de que existan personas que se encuentren en una relación laboral con el Estado y que sirvan de intermediarios para que este manifieste su voluntad, de ahí que adquieren el carácter de personas servidoras públicas y encuentren una calidad distinta en tanto se encuentren ejerciendo las atribuciones propias de la función pública particular que les corresponda, sin olvidar que ejercen una función pública unitaria, dando con ello pie a la obligación de llevar a cabo sus acciones conforme lo marque la legislación correspondiente y responder por sus actos en tanto mantengan estas calidades.

Por último, para evitar cualquier tipo de confusión conceptual, mencionaremos la distinción entre persona servidora pública y persona funcionaria pública, ya que es bastante común emplear ambos términos como sinónimos sin saber que existe una diferencia entre ambos.

El autor Óscar Leonardo Ríos García establece que el término de funcionario público encuentra arraigo desde el ámbito jurisprudencial e incluso desde el ámbito convencional, ya que desde la Quinta Época la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha definido a través de sus criterios, y ha descubierto eco en el ámbito internacional a través de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la cual establece por lo menos cuatro acepciones del término.¹³⁸

Concuerda con el sentido que hemos planteado aquí de que el concepto de servidor público se entiende “como toda aquella persona que formaliza su relación laboral con el Estado a través de una contraprestación económica, **en la cual se establecen los derechos y obligaciones que le corresponden al servidor o servidora,**”¹³⁹ y procede a analizar la legislación nacional para lograr entender mejor la relación entre ambos conceptos.

Acude a analizar el artículo 108 constitucional, la fracción XXV del artículo 3° de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el artículo 212 del

¹³⁸ Ríos García, Óscar Leonardo, *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del sistema nacional anticorrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 39 *in fine* y 40.

¹³⁹ *Ibid.* (Negritas añadidas).

Código Penal Federal, los cuales definen el concepto de servidor o servidora pública para efectos de responsabilidades, sin embargo, en los tres casos los términos se superponen y no hay una diferencia clara y expresa entre estos, por lo que procede a hacer una conclusión que consideramos correcta y eficaz para resolver esta cuestión.

Considera que tanto el funcionario o funcionaria pública como el servidor o servidora pública son personas que realizan un empleo, cargo o comisión en cualquier institución perteneciente a la administración pública federal, estatal o municipal; o aquellos que pertenecen a los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, la diferencia estriba en que el funcionario es un servidor público que ocupa puestos de alta jerarquía en las cadenas de mando dentro de las entidades y dependencias de la administración pública. El funcionario público es titular del órgano administrativo de que se trate y sus facultades son de mando y decisión. Mientras que el servidor público común resulta ser cualquier individuo que presta sus servicios a las entidades y dependencias de la administración pública que no reviste estas características y facultades.¹⁴⁰

Teniendo claro esto, podemos ahora analizar a detalle qué es y cómo se desarrolla la responsabilidad al interior del servicio público, y más particularmente en las personas que ejercen las atribuciones propias de las funciones públicas, para con ello desprender las que correspondan exclusivamente al desarrollo de las actividades del Parlamento.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 42.

III. LA RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

3.1. Concepto

Hasta este punto hemos esbozado los elementos que permiten encontrar el hilo conductor de la propuesta que pretendemos explicar en este trabajo, sin embargo, nos encontramos en la necesidad de entender un concepto más que es fundamental para lograr desentrañar el sentido de este, por lo que habremos de analizar el concepto de responsabilidad y cómo es que se entiende en la actividad de las personas servidoras públicas.

Para ello, debemos de atender primeramente a las concepciones gramaticales y etimológicas del concepto para analizar su introducción en el ámbito jurídico y así comprender el sentido que adopta dentro de la actividad de la administración pública.

En su aspecto etimológico el vocablo responsabilidad deriva del latín *sponsor*, que significa “el que se obliga”, y *responderé*, cuya traducción es “hacer frente”.¹⁴¹ En el ámbito gramatical, según la RAE el concepto de responsabilidad implica, por una parte, una deuda, una obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal y, por otra, un cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en una cosa o un asunto determinado.¹⁴²

En un ámbito más general, Jorge Fernández Ruiz entiende a la responsabilidad como “la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos. **Y en** un concepto más preciso... la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la

¹⁴¹ Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015, p. 144.

¹⁴² <https://dle.rae.es/responsabilidad>

ejecución de un acto específico,¹⁴³ pudiendo ser de naturaleza moral, política o jurídica.

A su vez, Guido Pincione considera que la responsabilidad presupone dos condiciones: la voluntariedad, que significa que el sujeto activo realizó el acto por una manifestación de voluntad, pudiendo ser matizada la responsabilidad en la medida en que el carácter volitivo de la acción se encuentre viciado; y la intencionalidad, que está vinculada con la descripción de la acción. Así, estas encuentran su diferencia en que la voluntad no varía con las distintas descripciones posibles de una acción, en tanto que la intencionalidad sí.¹⁴⁴

Tal y como quedó establecido en los apartados anteriores, el papel de las personas servidoras públicas en el ejercicio de las funciones públicas del Estado es fundamental para que la voluntad de este encuentre una verificación real en el ámbito social. Por ello, resulta esencial que dentro de la relación existente entre estas personas y el Estado se garantice el establecimiento de obligaciones jurídicas y márgenes éticos que deberán cumplir a cambio de recibir una contraprestación de carácter económico con base en los lineamientos marcados en la legislación correspondiente.

El ser servidor o servidora pública implica tener una calidad especial con respecto al ordenamiento jurídico, generando en consecuencia que existan obligaciones específicas que atienden a un carácter ético relacionado con los objetivos propios del Estado y que deben cumplir todas aquellas personas que se encuentren inmersas en la administración pública.

Así pues, la persona servidora pública que lleve a cabo su actividad fuera o en contra de los lineamientos jurídicos y éticos que establece el Estado como condición para ejercer las atribuciones propias del órgano u órganos a los que pertenecen a cambio de una retribución económica, deberá ser responsable de

¹⁴³ Fernández Ruiz, Jorge, *El régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos*, en Serrano Migallón, Fernando y Arriola Woog, Carlos (Comps.), *Temas selectos de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, UNAM, 2003, p. 141. (Negritas añadidas).

¹⁴⁴ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 146 *in fine* y 147.

sus actos, entendiendo como tal el cumplimiento de obligaciones adicionales que se generen por no apegarse a dichos lineamientos o recibir una pena determinada por tal situación, siendo ambas consecuencias jurídicas sancionatorias que pueden adquirir dentro del ámbito jurídico diversas modalidades, tomando en consideración que puede establecerse responsabilidad tanto a las personas servidoras públicas, como a los órganos del gobierno.

3.2. Tipos de responsabilidad

Históricamente, las principales ramas del derecho, debido a su relación directa con la actividad natural de la sociedad, han sido la civil y la penal, de ahí que el concepto de responsabilidad haya evolucionado de la mano con estas ramas y haya adoptado particularidades propias de cada una.

Sin embargo, ante el surgimiento de nuevas disciplinas jurídicas especializadas con principios, instituciones y ordenamientos propios, surge la necesidad de adecuar la figura de la responsabilidad atendiendo, tanto a la disciplina a la que pertenecen, como a las consecuencias sancionatorias que generan, siendo muchas de ellas adecuadas y aplicables a la relación que ejercen las personas servidoras públicas con el Estado. Por ello, habremos de analizar las principales modalidades jurídicas de responsabilidad a las que se encuentran sujetas las personas servidoras públicas durante el cumplimiento de sus atribuciones al interior de la administración pública en nuestro país, cuyos procedimientos según el texto constitucional se realizan de forma autónoma, por lo que podrán realizarse uno o más de los siguientes ante un mismo hecho.

3.2.1. Responsabilidad Política

El primer tipo de responsabilidad que analizaremos será la responsabilidad política, la cual se encuentra dirigida a regular las actuaciones de las personas servidoras públicas que revisten la calidad de funcionarios, ya que no se extiende a la totalidad de los integrantes de la administración pública, sino solamente a aquellas personas que tienen un puesto de mando o dirección.

Este tipo de responsabilidad surge de la importancia de las atribuciones que deben cumplir estas servidoras y servidores derivadas de sus altos puestos, ya que tienen un deber mayor de salvaguardar los elementos esenciales del Estado, puesto que las acciones de las jerarquías inferiores de la administración pública serán guiadas con base en las decisiones que estas personas tomen, generando con ello un sistema de rendición de cuentas especial hacia las y los gobernados en su calidad de representantes del Estado.¹⁴⁵

Teniendo esto en cuenta, surge la necesidad de que exista un mecanismo que pueda exigirles responder por los actos que lleven a cabo y perjudiquen los cimientos de la sociedad misma. De ahí que por lo regular los supuestos de procedencia para acreditar este tipo de responsabilidad se enlisten de forma general.

Ejemplo de lo anterior es la fracción I del artículo 109 constitucional, la cual establece que podrán ser sancionados mediante juicio político las personas servidoras públicas que incurran, durante el ejercicio de sus funciones, en actos u omisiones que produzcan un perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Entender cuáles son los intereses públicos fundamentales de un Estado puede abarcar un sinnúmero de aspectos, sin embargo, nuestra legislación acota este concepto y establece una limitación a ciertos actos tales como el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, a la libertad de sufragio; violaciones a derechos humanos; usurpación de funciones, violaciones sistemáticas a los programas y presupuestos de la administración; así como cualquier otra infracción a la constitución o a las leyes que causen un perjuicio grave a la Federación, a los Estados o a la sociedad, o motive un trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

A pesar de ello, los supuestos previstos siguen revistiendo un carácter muy general, por lo que les corresponderá a las partes del juicio político determinar, con base en la argumentación y pruebas correspondientes, si procede o no el

¹⁴⁵ Ríos García, Óscar Leonardo, *op. cit.*, p. 44.

mismo en contra de las personas servidoras públicas determinadas en el artículo 110 constitucional, en cuyo caso, de ser determinada procedente la acusación por parte de la Cámara de Diputados, el Senado de la República erigido en Jurado de sentencia, impondrá la pena correspondiente que puede implicar la destitución del servidor o servidora pública o su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en la administración pública.

3.2.2. Responsabilidad Penal

Este tipo de responsabilidad reviste características específicas por los bienes jurídicos que protege, el tipo de sanciones que impone y el procedimiento que existe de forma excepcional para determinar la procedencia de una investigación de carácter penal para ciertas personas funcionarias.

La responsabilidad penal implica la determinación de conductas que se consideran típicas, antijurídicas y culpables, en pro de proteger ciertos bienes jurídicos considerados esenciales para llevar a cabo una convivencia armónica y pacífica entre las y los integrantes de una sociedad, en cuyo caso contrario, las personas que vulneren dichos bienes y, por tanto, las reglas de convivencia armónica de la sociedad, serán sancionadas con la privación de su libertad física, procurando su reinserción en la sociedad una vez que recobrando su libertad.

En el caso de las personas servidoras públicas, estas pueden ser objeto de responsabilidad penal por cualquier tipo de hecho antisocial que cometan, sin embargo, existe una categoría específica relacionada con la calidad jurídica que guardan en relación con el Estado y que suelen identificarse con hechos de corrupción, tal y como lo determina la fracción II del artículo 109 constitucional.

Tomando en cuenta esto, los bienes jurídicos protegidos en este caso se traducirán en el buen desempeño de sus atribuciones y el ejercicio adecuado de los recursos económicos que manejan, siendo tipificadas como contrarías a estos por el Código Penal Federal el ejercicio ilícito del servicio público; el abuso de autoridad; la coalición de personas servidoras públicas; el uso ilícito de atribuciones y facultades; la concusión; la intimidación; el ejercicio abusivo de

funciones; el tráfico de influencias; el cohecho; el peculado; y el enriquecimiento ilícito.¹⁴⁶

Además, dentro de la determinación de este tipo de responsabilidad se encuentra una garantía en favor de ciertas funcionarias y funcionarios públicos derivado de su alto rango y que suele conocerse como fuero constitucional, pero que no es más que una inmunidad que atiende a la importancia de los cargos y a la necesidad de que sus titulares enfoquen sus esfuerzos en desempeñar sus atribuciones y no pierdan el tiempo en llevar a cabo sus defensas jurídicas ante cualquier tipo de acusación y denuncia.

Como lo explicamos en nuestro Capítulo Primero, esta garantía solamente es de carácter procesal, no implica que ante la comisión de un hecho típico, antijurídico y culpable éste vaya a quedar impune, ya que lo que se protege es la función, no al funcionario o funcionaria. Por lo tanto, en caso de querer llevar a cabo el seguimiento de una investigación en contra de una de estas personas, se requiere que, conforme al artículo 111 de la Constitución la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de los presentes si hay o no lugar a proceder en contra de la o el inculpado.

La Cámara en ningún momento deberá juzgar sobre la existencia de la responsabilidad penal de la persona, sino únicamente manifestarse en si existen razones suficientes para que se continúe la investigación, dejando libre la posibilidad de que en el caso de que no proceda la declaración, la investigación podrá continuar una vez concluida el cargo de la funcionaria o del funcionario público.

3.2.3. Responsabilidad Administrativa

En el caso de la responsabilidad administrativa, al igual que la responsabilidad política, esta surge exclusivamente para regular la actividad de las personas servidoras públicas, en comparación con la penal que puede aplicarse independientemente de si se cuenta con esta calidad y sólo establece

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 45.

adicionalmente un apartado específico dedicado a la actividad de las y los integrantes de la administración pública, aunque recientemente se ha incorporado la figura de responsabilidad administrativa para personas físicas o morales privadas.

Con base en la fracción III del artículo 109 constitucional, las sanciones administrativas se deben aplicar por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar las personas servidoras públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. A su vez, el artículo 7° de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que además de los principios establecidos en la Constitución deberán observarse los de disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas y eficacia.

De este hecho podemos desprender más evidentemente que todo sistema de responsabilidad se encuentra sustentado en principios o valores esenciales que atienden al tipo de relación o conducta que debe prestarse hacia una persona o una actividad.

Hemos expuesto que la responsabilidad política se sustenta en el principio de protección a los intereses públicos fundamentales del Estado y a su buen gobierno; por su parte la responsabilidad penal atiende a la protección de ciertos bienes jurídicos, que en el caso preciso de las personas servidoras públicas se traduce en el buen desempeño de sus atribuciones y en el manejo adecuado de los recursos económicos que les corresponde ejercer.

Tratándose de la responsabilidad administrativa, tal y como lo establece la Constitución, esta se sustenta en los valores esenciales que deben guardar las personas servidoras públicas en sus relaciones orgánicas con la administración pública, que de no cumplirse pueden afectar la buena marcha de esta y que si bien no son la esencia del servicio público respectivo, guardan un vínculo sistemático e instrumental, directo o inmediato con las funciones ejercidas,¹⁴⁷

¹⁴⁷ Tesis: I.4o.A.165 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 67, t. VI, junio de 2019, p. 5351.

provocando que ante su violación se obtengan beneficios que sólo se obtendrían teniendo la calidad de servidor o servidora pública.

Ante esto, podemos concluir que la responsabilidad administrativa encuentra su justificación en la relación orgánica existente entre las personas servidoras públicas y el Estado, con el objetivo de preservar la administración pública.¹⁴⁸ Por lo que hemos expuesto anteriormente, este tipo de responsabilidad atenderá a la relación que se tiene con la administración pública en su sentido amplio, entendida como el conjunto de órganos y atribuciones tendientes a ejercer una función pública unitaria que tiene como objetivo garantizar el bien común y los intereses colectivos como fines primordiales del Estado, por lo que deberán de estar sujetos a este tipo de responsabilidad todas las personas que formen parte de esta administración pública general.

Así bien, teniendo como base los principios generales establecidos en la Constitución, nuestro sistema normativo clasifica las diversas faltas en graves o no graves, atendiendo el nivel de afectación que se tenga.

Entre las faltas consideradas como no graves conforme a la ley de la materia, se encuentran el no presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses; que no se atiendan las instrucciones de sus superiores, siempre y cuando sean acordes a las disposiciones relacionadas con el servicio público; no colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte; no registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos, entre otras.

Este tipo de faltas son investigadas, substanciadas y calificadas por la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control dependientes de ella y sus homólogos en las entidades federativas, quienes podrán iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad conforme a la ley e imponer las sanciones correspondientes, que en el caso de faltas no graves

¹⁴⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 318.

pueden consistir en una amonestación pública o privada; la suspensión del empleo cargo o comisión; la destitución del empleo, cargo o comisión; y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, y servicios u obras públicas.

Será la autoridad quien determine el tipo de sanción a imponer con base en la trascendencia de la falta, pudiendo imponer más de una tomando en cuenta el nivel jerárquico y los antecedentes de la infractora o infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta, así como la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Para el caso de las faltas graves, se consideran como tales el cohecho; el peculado; el desvío de recursos públicos; la utilización indebida de información; el abuso de funciones; la actuación bajo conflicto de interés; la contratación indebida; el enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés; la simulación de acto jurídico; el tráfico de influencias; el encubrimiento; el desacato; el nepotismo y la obstrucción a la justicia.

Cada una de estas faltas deberá ser investigada y substanciada por la Auditoría Superior de la Federación y sus homologas en las entidades federativas, llevando a cabo un procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien será el encargado de declarar la responsabilidad e imponer las sanciones correspondientes que pueden traducirse en la suspensión del empleo, cargo o comisión; la destitución del empleo, cargo o comisión; una sanción económica; y la Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Para la determinación de la sanción o sanciones correspondientes el Tribunal deberá tener en cuenta los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor o infractora, entre ellos la antigüedad en el servicio; las circunstancias socioeconómicas del servidor o servidora pública; las condiciones exteriores y los

medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

Si bien las sanciones administrativas pueden ser similares a las de la responsabilidad política, estas se diferencian de aquellas en que adquieren una connotación política por las personas servidoras públicas que se pueden procesar y juzgar, los órganos que intervienen en su determinación¹⁴⁹ y los principios que pretenden proteger.

3.2.4. Responsabilidad Civil

Podríamos afirmar que el inicio de la figura de responsabilidad se originó, como muchas otras instituciones jurídicas, dentro de la dinámica histórica del derecho civil, la cual tiene como finalidad salvaguardar el cumplimiento de las relaciones jurídicas contraídas entre las personas en su calidad de entes privados, o en su caso, reparar los daños provocados de su incumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la responsabilidad civil “conlleva la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por un incumplimiento de las obligaciones asumidas (fuente contractual) o por virtud de un hecho ilícito o riesgo creado (fuente extracontractual); de ahí que, de ser posible, la reparación del daño debe consistir en el establecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.”¹⁵⁰

Respecto a este tipo de responsabilidad, el artículo 111 constitucional establece que en tratándose de demandas del orden civil que se entablen contra cualquier persona servidora pública no se requerirá de declaración de procedencia, sin embargo, no hace ninguna otra mención sobre en qué aspectos procede o como debe operar este tipo de responsabilidad en el servicio público.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 316.

¹⁵⁰ Tesis: 1a. LII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 683.

Derivado del texto constitucional podemos concluir que, tratándose de este tipo de responsabilidad, las personas particulares pueden entablar cualquier acción que les permita declarar responsable civilmente a cualquier persona que se encuentre dentro del servicio público derivado de la generación de un daño o un perjuicio sin necesidad de que exista una declaración de procedencia de por medio. Sin embargo, no explica en que supuestos se llevaría a cabo la declaración de responsabilidad en el caso de que el daño o el perjuicio resultase del ejercicio de sus atribuciones dentro del servicio público.

Al no contemplar nada al respecto bien podría tenerse en cuenta que ante la actuación extracontractual de alguna persona servidora pública que hubiese ocasionado un daño o un perjuicio a la esfera jurídica de un particular en el ejercicio de sus atribuciones, podría exigírsele legítimamente a través de la vía civil la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios ocasionados derivados de su actividad.

Sin embargo, esta circunstancia cambió en el año 2002 cuando la ahora abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempló en su artículo 33 la posibilidad de que los particulares pudieran acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaborase un dictamen en donde, como consecuencia de un procedimiento administrativo disciplinario que haya declarado responsable a una persona servidora pública por causar daños y perjuicios a los particulares, se reconociese la responsabilidad de indemnizar por concepto de reparación de daños y perjuicios en cantidad líquida ordenando su pago a la dependencia o entidad en la que la persona infractora estuviese adscrita, teniendo la posibilidad el Estado de exigir a las personas servidoras públicas el pago de la indemnización hecha a los particulares.

En este supuesto encontramos los antecedentes de la intervención del Estado en el pago de la responsabilidad civil de las personas servidoras públicas derivada del ejercicio de las atribuciones propias de sus funciones, pero únicamente para los casos en los que se hubiese declarado la responsabilidad del servidor o servidora pública como consecuencia de un procedimiento

administrativo disciplinario, por lo que los particulares que considerasen tener derecho a una indemnización por los daños y perjuicios generados por la actividad de una persona servidora pública y que no fuese encontrada responsable en los procedimientos administrativos correspondientes, podía legítimamente acudir ante las instancias civiles y exigir su obligación de pagar por los daños y perjuicios ocasionados, siempre y cuando se acreditase la culpa o el dolo de la persona servidora pública en la realización del daño.

Este tipo de responsabilidad civil se imputaba de forma subjetiva e indirecta a la persona servidora pública, estableciendo que el Estado sólo respondería de forma subsidiaria a esta. Sin embargo, a partir del año 2004 se abrogó el artículo 33 antes en comento y se añadió al artículo 113 constitucional un nuevo tipo de responsabilidad en la cual el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, debería de indemnizar a los particulares que resintieran un daño en sus bienes o derechos, teniendo la calidad de ser objetiva y directa.

Esta modificación constitucional dio pie a la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dejando a un lado el requisito de una declaración de responsabilidad civil previa en contra de una persona servidora pública que fuera indirecta y subsidiaria para el Estado, para pasar a un sistema en donde los particulares pudieran demandar de forma directa al Estado cuando resintieran daños a sus bienes o derechos sin tener que demandar antes a la persona servidora pública que ocasionó el daño; además, los particulares no tendrían que demostrar la culpa o el dolo de la persona servidora pública que ocasionó el daño, sino solamente la actividad irregular del Estado entendida como aquellos actos u omisiones de la administración pública que no atendieron las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración.¹⁵¹

Con esto podemos observar que la responsabilidad civil dentro del servicio público en nuestro país ha ido evolucionando al grado de separar la responsabilidad de la persona servidora pública con la del Estado y crear un

¹⁵¹ Tesis: P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

nuevo tipo de responsabilidad, que para efectos de nuestra exposición podemos ubicarla como una responsabilidad que atiende de forma exclusiva la función administrativa de la administración pública y, por tanto, se enfoca en la manera en la que se lleva a cabo la prestación de los servicios públicos en ejercicio de esta función, que si bien legalmente se ha establecido para la administración pública general, es evidente que atiende de forma preponderante e incluso diría exclusiva, a la actividad ejercida por las personas servidoras de la administración pública particular del Poder Ejecutivo, por lo que encontramos una responsabilidad especial que atiende a la naturaleza de la función y al tipo de servicio público brindado.

Con los argumentos dados hasta ahora en este Capítulo, podemos confirmar nuestra postura en el sentido de que ante la actividad que lleva a cabo la administración pública a través de las personas servidoras públicas, tomando en cuenta las dimensiones general y particulares que pueden adoptar, surge la necesidad de establecer un sistema de responsabilidades propio que atienda, por una parte, el ámbito general de la relación orgánica de las personas servidoras públicas con la administración pública y, por otra, el ámbito particular de la naturaleza y principios de cada función pública en específico.

Analizado el amplio espectro de responsabilidad al que pueden estar sujetas las personas servidoras públicas, podemos advertir la coexistencia de diversos tipos de responsabilidad que pueden declararse en tanto se mantenga una relación de carácter laboral con el Estado y se ejerzan las atribuciones que les correspondan, de las cuales destacamos a la responsabilidad administrativa que engloba la actividad de la administración pública general y a la responsabilidad patrimonial del Estado que atiende a la actividad particular que llevan a cabo los órganos del Estado en ejercicio de la función administrativa.

3.3. La Responsabilidad Parlamentaria en México

Con lo expuesto anteriormente, estamos en posibilidad de confirmar la necesidad de que exista un sistema de responsabilidades que atienda a la actividad del Parlamento como una administración pública particular con órganos, atribuciones

y principios propios a fin de garantizar el respeto y cumplimiento de estos y lograr los fines públicos que le han sido asignados.

Ante la tendencia teórica e histórica de establecer la responsabilidad de las personas servidoras públicas como integrantes de la administración pública general y no particular, se ha dejado de atender el papel que representan en la prestación de diversos servicios públicos, que como ya ha quedado establecido, tienen una naturaleza distinta dependiendo la función pública que corresponda.

En lo que respecta al Parlamento, este ha contribuido por años a que esto no suceda debido a una actitud omisiva, en parte porque las y los parlamentarios en el momento en el que toman posesión del cargo se consideran a sí mismos detentores del poder soberano, se creen poder constituyente y que nada ni nadie puede controvertir sus actos.

Sin embargo, poco a poco se han incluido diversos mecanismos de control constitucional que logran evitar el abuso del poder en el ejercicio de la función legislativa, principalmente cuando el resultado de esta vulnera derechos humanos a través de la acción de inconstitucionalidad o cuando invaden esferas competenciales de otro órgano de gobierno u orden jurídico a través de la controversia constitucional. Incluso se ha llegado a ejercer un control de regularidad constitucional por medio del juicio de amparo para declarar inconstitucionales disposiciones que violan el debido proceso legislativo, en donde a través de sentencias se ha ordenado al Parlamento que legisle en uno u otro sentido respecto de un tema, por considerar que ha incurrido en una omisión legislativa.

No obstante, la actividad al interior del Parlamento sigue adoleciendo de muchas dificultades, principalmente enfocadas a un predominio del papel político que ejercen sus integrantes sobre el papel jurídico que debiesen de desempeñar. Es por ello, que establecer un sistema de responsabilidades propio, con principios, procedimientos y autoridades especiales ayudaría a garantizar que el Parlamento se avocara a ejercer sus atribuciones de mejor manera, centrando así su actividad dentro del marco jurídico que lo regula y debilitando el aspecto político que lo

rodea y que suele ser caracterizado por la lucha interna de conseguir el poder entre las mayorías y las minorías que adquiere un carácter teatral altamente dañino a la democracia parlamentaria.

En nuestro país han habido algunos antecedentes para incorporar instituciones y mecanismo de responsabilidad al interior del Parlamento, como por ejemplo la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Ética Parlamentaria presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta el 10 de julio de 2002; la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un título sexto denominado “De la ética y disciplina parlamentaria” a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Senador Jesús Ortega Martínez el 15 de marzo de 2004; así como la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se crea el Código de Ética del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Diputado Jorge Triana Tena el 25 de enero de 2006, las cuales no llegaron a completar su tramitación formal para ser aprobadas.¹⁵²

A pesar de ello, actualmente existen intentos recientes e importantes por marcar algunas directrices que deben seguir las actuaciones de las y los parlamentarios y que procederemos a analizar como incipientes ejemplos de un régimen de responsabilidad propio del Parlamento.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla en el inciso g) del segundo párrafo del artículo 20 que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados tendrá como atribución la de determinar sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria, esto en relación con su obligación de asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones de pleno. Esta disposición es la única que se contempla a nivel legal y que encuentra relación con la actividad propiamente parlamentaria, pero que no cuenta con una regulación más específica que logre hacer efectiva esta atribución.

¹⁵² Chávez Hernández, Efrén. *Ética legislativa en México y Latinoamérica; una visión comparada*, en Saldaña Serrano, Javier (Coord.) *Ética jurídica (segundas jornadas)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Flores, 2015, p. 162.

En lo que respecta al ámbito reglamentario, en el Senado de la República se contempló un capítulo relativo al régimen de responsabilidades y disciplina parlamentaria, en donde solamente se hace referencia a que las personas integrantes del Senado son sujetas de responsabilidad penal, política y administrativa conforme a la Constitución y las leyes de la materia.

Tratándose de la Cámara de Diputados, en el año de 2016 se reformó su reglamento y se estableció como una obligación de sus integrantes el acatar las disposiciones y procedimientos del Código de Ética, que se expidió en el mismo decreto en el que consta la modificación reglamentaria. Este Código vino a establecer lineamientos mínimos de conducta que deberían seguir las y los legisladores en el desempeño de sus funciones basados en ciertos principios, a saber, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Aunque podemos advertir que son los mismos principios que se usan para determinar las responsabilidades administrativas de todas las personas servidoras públicas, en el Código se trató de individualizar estos principios hacia la ética parlamentaria. Por ejemplo, con respecto al principio de legalidad se consideró que se materializa cuando las y los legisladores preservan el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia; en el caso del principio de honradez, este se materializa cuando evitan actitudes que denoten abuso de poder, cuando omiten efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones y cuando mediante el uso de su cargo, no pretenden obtener beneficios o ventajas indebidas.

Así se desarrollan cada uno de los cinco principios contemplados, a los que se añaden con base en el artículo 10 del propio Código el respeto, el ejemplo público, la transparencia, la independencia, la cordialidad, el profesionalismo, la tolerancia, la responsabilidad, la objetividad y la integridad.

A pesar de que las descripciones que se hacen de estos principios son en algunos casos repetitivas, representan un intento formidable por tratar de organizar la actividad parlamentaria, sobre todo porque ante el incumplimiento de

alguno de estos principios se contempla un procedimiento de queja que se desahoga ante un Comité de Ética conformado por los miembros del Comité de Decanos, por un legislador o legisladora de cada grupo parlamentario y, de haberlos, por un representante de las y los legisladores que tengan el carácter de independientes.

La investigación de conductas contrarias al Código puede iniciarse de oficio o a petición de parte de cualquier ciudadano, presentando en este último caso una queja por escrito y/o por el sitio de internet habilitado para tal efecto, debiendo contener una narración sucinta de los hechos que la funden, las razones por las cuales se considera que se ha incurrido en una violación al Código y las pruebas que sustenten su queja.

Una vez presentada la queja se abrirá un expediente y se notificará de forma personal al legislador o legisladora el inicio del procedimiento, a fin de que pueda responder a la misma y llevarse a cabo una audiencia de descargo en la cual pueden intervenir las partes o sus representantes, otorgándoseles el uso de la voz para que expongan los motivos y razones de sus dichos, así como aportar las pruebas faltantes que consideren pertinentes.

Una vez concluida esta audiencia, el Comité debe determinar si la queja es notoriamente improcedente o no. En el caso de determinar la procedencia de la queja, declara abierta la investigación por un periodo de hasta treinta días y solicita a las partes que aporten todas las pruebas de las que tengan conocimiento para su desahogo.

Concluido este plazo, el presidente del Comité declara cerrada la investigación y ordena la elaboración de un proyecto de recomendación, que enviará a los integrantes de éste para que puedan hacer observaciones y citar a las partes a una audiencia final para resolver el asunto en definitiva, en el cual de declararse fundada la queja, se debe incluir en el proyecto de recomendación la sanción correspondiente la cual puede consistir en una amonestación pública o privada; en ser removido o removida del Comité o Comisión a la que pertenezca la persona infractora, a propuesta de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO); o

en recibir la suspensión de la dieta, en los términos que marca la Constitución a través de una resolución de la Mesa Directiva.

El Código contempla que el legislador o legisladora que haya recibido la sanción puede apelar esta decisión mediante un escrito presentado al presidente del Comité, quien lo turnará a la Mesa Directiva junto con el expediente para su análisis y resolución definitiva.

Por último, se establece que si una vez concluida la investigación y emitida la recomendación definitiva se deduce una intención dolosa de la parte quejosa para desacreditar al parlamentario o parlamentaria, se deberá hacer difusión destacada de esta situación y en el caso de que el quejoso sea una persona integrante del Parlamento, la sanción establecida en la recomendación le será aplicada a dicha parte quejosa por la interposición de una queja infundada y mal intencionada.¹⁵³

Este Código de Ética representa uno de los ejemplos más significativos en nuestro país por regular la actividad interna del Parlamento basado en principios a través de un procedimiento que determine la responsabilidad del o la parlamentaria por el incumplimiento de estos y que, derivado de ello, se le imponga una sanción. Sin embargo, dicho Código contiene ciertas peculiaridades que limitan de forma importante los efectos positivos que debería de tener.

En primer lugar, las sanciones que se pueden imponer a través del procedimiento antes descrito podrían considerarse como consecuencia de la declaratoria de una responsabilidad de carácter ético debido a la denominación y naturaleza de dicho Código, sin embargo, esta se aleja de los lineamientos que rigen el funcionamiento de las normas éticas, ya que estas tienen como principales características el ser unilaterales, interiores, incoercibles, y autónomas, es decir, las normas éticas consisten “en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes.”¹⁵⁴

¹⁵³ *Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión*, consultado en febrero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Cod_Etica_CD_orig_10may16.pdf

¹⁵⁴ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 65ª. Ed., México, Porrúa, 2013, p. 15.

Además, estas normas se rigen por un “reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia,”¹⁵⁵ su fuente es la voluntad de las personas que deben acatarlas y no la voluntad de un sujeto diferente, de ahí que puedan derivarse sanciones ante su incumplimiento, pero estas se manifestarán en el fuero interno de la persona y no habrá la posibilidad de que un ente externo pueda ejercer la fuerza para hacer cumplir las disposiciones éticas.

Es por ello, que las conductas previstas en este Código, así como el procedimiento y las sanciones correspondientes derivadas de su incumplimiento se relacionan más con aspectos administrativos que con una aspectos éticos, más aún cuando los principios en los que se basa son los mismos que se utilizan para determinar las responsabilidades de carácter administrativo, de ahí que sea incorrecto que las conductas y el procedimiento descrito consten en un Código que tiene como finalidad regular cuestiones exclusivamente de carácter ético.

Lo anterior adquiere fuerza con lo resuelto por el Poder Judicial de la Federación referente al Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México, en el que determinó que este no puede servir de sustento para fincar una responsabilidad administrativa a una persona servidora pública de la judicatura, ya que “los códigos de ética son cuerpos deónticos que buscan maximizar el servicio de la función jurisdiccional, es decir, aspiran a lograr el mejor desempeño posible de los distintos servidores públicos que integran la carrera judicial, a diferencia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades administrativas, que prevén aspectos mínimos que deben respetar todos los funcionarios para no incurrir en responsabilidad y evitar ser sancionados... **tomando en cuenta que** los códigos de ética judicial, tanto a nivel local como federal, no contienen normas jurídicas coercibles y obligatorias, mientras que las leyes emanadas de los cuerpos legislativos si tienen tales características.”¹⁵⁶

Establecer un procedimiento que adjudique responsabilidad administrativa por la violación de normas éticas resultaría incongruente, ya que desnaturaliza la

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁵⁶ Tesis: (I Región) 8o.44 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 40, t. IV, marzo de 2017, p. 2628. (Negritas añadidas).

esencia de estas normas, situación que puede interpretarse de forma analógica para el caso del Código de Ética de la Cámara de Diputados, ya que independientemente del órgano de que se trate, la utilidad de las figuras e instrumentos jurídicos y éticos es la misma.

Por ello, es que para tratar de suplir esta deficiencia a partir del 2019 la Cámara de Diputados, a través de su contraloría interna, publicó un nuevo Código Ético que contiene principios, valores fundamentales y reglas de integridad con la finalidad de establecer pautas de comportamiento personal que orienten a las personas servidoras públicas en el desempeño de sus atribuciones. Asimismo, contempla la instrumentación de mecanismos de capacitación y publicidad a efecto de que los principios, los valores y las reglas establecidas sean observadas, practicadas y aplicadas en el quehacer cotidiano de las funciones parlamentarias y administrativas que derivan de los ordenamientos jurídicos correspondientes, determinando que su incumplimiento constituye una falta administrativa no grave sancionable conforme a las disposiciones ya mencionadas al hablar de la responsabilidad administrativa.¹⁵⁷

Paralelamente se cuenta con un Código de Conducta que dispone la manera en que las personas servidoras públicas de la institución deben de aplicar los principios, valores y reglas de integridad contenidos en el Código Ético conforme a la misión, visión y objetivos institucionales con la finalidad de cumplir con los planes, programas y políticas públicas establecidas por la Cámara de Diputados.¹⁵⁸

Esta situación se cumple de igual manera dentro de la Cámara de Senadores, en la cual desde el año de 2017 se cuenta con un Código de Ética y Conducta de las personas servidoras públicas que se limita únicamente al personal administrativo y que, contrario a lo sucedido en la Cámara de Diputados, no fue emitido por la Contraloría Interna, sino por la Secretaría General de

¹⁵⁷ *Nuevo Código Ético de la Cámara de Diputados*, consultado en febrero de 2021 en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Codigo-Etico-y-de-Conducta/Codigo-Etico>

¹⁵⁸ *Código de Conducta de la Cámara de Diputados*, consultado en febrero de 2021 en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Codigo-Etico-y-de-Conducta/Codigo-de-Conducta>

Servicios Administrativos, por lo que su ámbito de aplicación se reduce significativamente a este tipo de personas servidoras públicas.

La situación actual de la Cámara de Diputados genera que existan dos ordenamientos de carácter ético, en donde el primero de ellos es competencia del Comité de Ética de la Cámara conforme al procedimiento antes descrito y el segundo por el Órgano Interno de Control en relación con el sistema de responsabilidades administrativas establecido en la Ley General de la materia. Como suele ser común en nuestro sistema jurídico, este hecho genera incertidumbre en la aplicación de los ordenamientos debido a la duplicidad de competencias ya que en materia de responsabilidad siempre suele preferirse la implementación de sistemas conjuntos en vez de un sistema especializado.

Respecto de lo anterior, no estamos por la preponderancia de un sistema sobre otro, ya que cada uno tiene o debe de tener fines distintos basados en los principios que lo fundan y busca proteger, sin embargo, se requiere de una adecuación de los ordenamientos de ética y conducta para que puedan converger sin ningún problema y estar claramente definidos los principios, las conductas y las atribuciones en cada uno de ellos respecto del tipo de administración pública a la que van dirigidos.

“El Código de Ética **constituye** un elemento de la política de integridad de los entes públicos, para el fortalecimiento de un servicio público ético e íntegro. **Es** el instrumento que **contiene** los principios y valores considerados como fundamentales para la definición del rol del servicio público y que **busca** incidir en el comportamiento y desempeño de las personas servidoras públicas, para formar una ética e identidad profesional compartida y un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público.”¹⁵⁹

No obstante, como lo hemos explicado, la naturaleza de la responsabilidad administrativa y de los Código de Ética encuentran una contradicción insuperable,

¹⁵⁹ *Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, consultado en febrero del 2021 en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12/10/2018

por lo que no pueden ni deben encontrar vínculo alguno. No obstante, esto no implica que pueda establecerse un sistema de responsabilidad de carácter administrativo complementario al que existe actualmente a nivel general y que se base en principios propios de la función parlamentaria, tal y como encuentran en otros principios su justificación todos los sistemas de responsabilidad enfocados al servicio público.

De ahí que a nivel local en la Ciudad de México podamos encontrar un nuevo intento por establecer un sistema de responsabilidad que atienda a la naturaleza propia del Parlamento y que se determinó a través de un Código de Responsabilidad Parlamentaria,¹⁶⁰ respecto del cual, después de analizar su contenido podemos concluir que es una copia del Código de Ética de la Cámara de Diputados de 2016, pero adecuado a las particularidades del Congreso local de la Ciudad de México.

Pareciera que su principal cualidad es que corrige el problema del carácter que venía arrastrando desde su publicación en la Cámara de Diputados y no se erige como un Código de Ética, sino como un ordenamiento con plenos efectos jurídicos; sin embargo, a pesar de no llevar esta denominación las y los legisladores locales han querido darle esa naturaleza y no han expedido un código que sea complementario al de responsabilidades parlamentarias y aborde cuestiones estrictamente éticas. Por ello, considero pertinente que cualquier intento de establecer un sistema de responsabilidades que tenga una relación directa con la actividad parlamentaria debe de estar consignado dentro de la ley orgánica correspondiente de cada Parlamento, o bien, estar en un ordenamiento distinto, pero complementario a un código ético y no dar pie a que se cometa un fraude normativo con la emisión de ordenamientos de naturaleza confusa como sucede en el caso de la Ciudad de México.

¹⁶⁰ *Código de Responsabilidad Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México*, consultado en febrero de 2021 en:
https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/CODIGO_DE_RESPONSABILIDAD_PARLAMENTARIA_D EL_CONGRESO_DE_LA_CDMX.pdf

Al margen de esta situación, algunas de las adecuaciones hechas son la incorporación del parlamento abierto a la lista de principios que deben observar las y los integrantes del Congreso en el desempeño de su encomienda pública, no obstante, no establece una individualización de éste a actos concretos tal y como si lo hace con los demás principios, lo que demuestra una falta de eficiencia en el desempeño de su labor para adecuar el ordenamiento ético federal al ordenamiento de responsabilidad local, por más contradictorio que parezca.

Considera la creación de un Comité de responsabilidad parlamentaria, cuya propuesta original contemplaba integrarse de forma similar al Comité de Ética de la Cámara de Diputados, sin embargo, se eliminó el artículo relativo a su integración y se conservó únicamente lo referente a su organización. No obstante, al tener el carácter de Comité, con fundamento en los artículos 90 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, así como por los artículos 292 y 295 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, se debe de integrar paritariamente por las diputaciones que el pleno determine, debiéndose reflejar en su integración la pluralidad del Parlamento.

Dejando a un lado la cuestión de la naturaleza del ordenamiento, la situación anterior genera una nueva problemática en la correcta implementación del sistema de responsabilidades, ya que al estar integrado el Comité por miembros del Parlamento estos se vuelven juez y parte en el procedimiento, a pesar de que exista la posibilidad de excusarse y recusar al parlamentario o parlamentaria que encuentre un intereses directo o indirecto en el resultado de la queja.

Además, el hecho de que la conformación del Comité refleje la pluralidad del Parlamento genera que su integración sea proporcional al de las fuerzas políticas que conforman el pleno, por lo que el partido que tenga la mayoría en este necesariamente deberá tenerlo en aquel, ocasionando un desequilibrio en la imparcialidad que debe permear en dicho Comité, sometiéndose así al cauce político que la mayoría decida, arriesgando los niveles de eficacia del sistema de responsabilidad.

Sumado a los problemas anteriores, advertimos que el procedimiento consignado en el Código también adolece de muchas inconsistencias. En primer lugar, encontramos innecesaria la existencia de una audiencia de descargo en donde previamente se notifique a la contraparte para que formule una respuesta al Comité sobre la queja presentada y asistan las dos partes a la audiencia para exponer los motivos y razones de sus dichos, teniendo la posibilidad de ofrecer y presentar las pruebas que consideren pertinentes con el único motivo de verificar si la queja es procedente o no.

El Comité debería analizar *motu proprio* la procedencia o improcedencia de la queja, sin la necesidad de llamar a las partes a comparecer y mucho menos a presentar pruebas, porque esas etapas se vuelven a realizar una vez declarada procedente la queja y abierta la investigación, por lo que estas partes del procedimiento no encuentren sentido alguno, más cuando se va a obligar a que las y los legisladores manifiesten su voto tanto para la procedencia, como para la recomendación en caso de declarar fundada la queja, lo que al final se estaría votando desde un inicio por el acreditamiento de la responsabilidad, ya que no se ponen a consideración cuestiones de procedibilidad, sino de fondo.

Ahora bien, otro problema que se presenta es el referente al tipo de sanciones aplicables a la determinación de la responsabilidad y a su cumplimiento, ya que, si bien son prudentes y viables, consideramos que los supuestos son insuficientes ante el amplio espectro que representa la actividad parlamentaria, y que las sanciones que se consideran se enfocan únicamente a castigar al parlamentario o parlamentaria y no a generar la restitución de las cosas en el estado en el que se encontraban a través de la posibilidad de anular las actuaciones que se hayan llevado a cabo en contravención a los principios parlamentarios.

En México, de los 32 congresos locales solamente los congresos de Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán cuentan con un código de ética, y de estos, los de Aguascalientes, Ciudad de México y Puebla consideran sanciones específicas

ante el incumplimiento de lo dispuesto en el código, con la particularidad de que en el caso del Estado de Aguascalientes es la Junta de Coordinación Política quien se encarga de investigar y substanciar el procedimiento de queja y, en su caso, emitir la sanción correspondiente, siendo esta peculiaridad incluso más problemática que en el caso del Comité, dada la presencia del voto ponderado dentro de este órgano de gobierno.

Así pues, el tema de la responsabilidad parlamentaria en México ha sido no solamente poco estudiado, sino también poco implementado y la forma en la que esta se ha podido colar en la administración pública del Parlamento no ha sido la mejor de todas, derivado de las inconsistencias que hemos analizado en este apartado y que se expanden a los Parlamentos locales.

Por ello, es que este análisis será fundamental para generar una nueva propuesta respecto al sistema de responsabilidades parlamentarias en nuestro país, con la finalidad de que se configure con base en los principios propios de la dinámica parlamentaria y que tenga efectos directos de control sobre su actividad. Sin embargo, antes de lograr este cometido analizaremos como es que en otros Parlamentos del mundo se configura su sistema de responsabilidades y qué elementos podemos rescatar en el proceso de conformación de nuestro propio sistema.

SECCIÓN SEGUNDA

I. LA RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO

El tema de la responsabilidad parlamentaria ha sido consignado a nivel internacional como una de las principales características de los Parlamentos modernos; tal es así, que la Unión Interparlamentaria ha establecido cinco valores fundamentales que de ser aplicados permiten denominar a un Parlamento como democrático, independientemente de los aspectos culturales y tradicionales de cada uno de ellos, los cuales deben demostrar ser representativos, abiertos y transparentes, accesibles, responsables y eficaces.¹⁶¹

La Unión Interparlamentaria considera que “los Parlamentos responsables tienen miembros que son responsables ante el electorado por su desempeño en el cargo y por la integridad de su conducta. Existe una posibilidad real de sanciones electorales, así como de normas y códigos de conducta aplicables para los diputados. Los miembros reciben un salario adecuado, deben registrar sus intereses e ingresos, y sus gastos electorales están limitados. El Parlamento informa sobre su desempeño institucional de manera regular y transparente.”¹⁶²

Con base en lo anterior, la responsabilidad del Parlamento abarca varios ámbitos, entre los que se encuentra el establecimiento de normas y códigos de conducta, aunque no hace referencia específica a cuestiones éticas como si lo hace la Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción al emitir su guía de ética y conducta parlamentaria, la cual tiene como objetivos describir y explicar las partes que componen un sistema de ética y conducta e identificar los

¹⁶¹ *Criterios para parlamentos democráticos*, consultado en marzo del 2021 en: <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/criteria-democratic-parliaments>

¹⁶² *Ibid.*

puntos álgidos que los políticos enfrentarán durante el desarrollo, ejecución y aplicación de un sistema de esta naturaleza.¹⁶³

Tal y como sucede en el caso mexicano, la regulación a nivel internacional de la responsabilidad parlamentaria suele tener como eje principal ordenamientos de carácter ético, ya que al ser las y los parlamentarios los creadores, y a su vez los sujetos de estos ordenamientos, consideran que la manera más conveniente y políticamente adecuada de regular su conducta es establecer este tipo de disposiciones internas, ya que así no existe la posibilidad de que un ente externo se entrometa en los asuntos de las y los parlamentarios y que, en caso de existir algún problema, no pueda exigirse a través de un mecanismo de carácter jurídico, a fin de que sean las propias personas integrantes del Parlamento a través de sus procedimientos internos quienes decidan si se incumplen o no las normas que ellos mismos crearon.

A pesar de ello, la forma en la que se establecen estos ordenamientos puede llegar a ser totalmente distinta de un Parlamento a otro, de ahí que procederemos a analizar la forma en la que se regulan estas disposiciones en algunos países del mundo, iniciando con el Parlamento de mayor tradición en el mundo occidental.

1.1. Reino Unido

Desde el año de 1995, la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido cuenta entre sus regulaciones internas con un Código de Conducta que tiene como finalidad establecer las reglas de comportamiento que se aplican a las y los parlamentarios durante el desarrollo de sus actividades públicas, sin inmiscuirse en los asuntos privados de cada una de ellas y ellos.

Este Código incorpora los siete principios básicos que guían la conducta de las personas titulares de cargos públicos conocidos comúnmente como los principios de Nolan que son el desinterés, la integridad, la objetividad, la

¹⁶³ *Guía para Parlamentarios elaborada por el Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria*, consultada en marzo del 2021 en: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ES.pdf

responsabilidad, la transparencia, la honestidad y el liderazgo, pero a través de un enfoque particular de las actividades parlamentarias; además se incorpora la obligación de cumplir con los principios de respeto, profesionalismo, empatía, cortesía y aceptación de responsabilidades que se establecen en el Código de Comportamiento Parlamentario.¹⁶⁴

Este Código incluye algunas reglas de conducta específicas que se relacionan con los conflictos de interés, el uso adecuado de la información y el cabildeo remunerado por parte de las y los integrantes del Parlamento, las cuales se desarrollan de forma detallada en la Guía de Reglas Relativas a la Conducta de los Miembros que resulta ser complementaria al Código de Conducta, por lo que son expedidos de forma conjunta en un solo documento.

El párrafo 19 del Código establece que será competencia de la Cámara de los Comunes la aplicación de este, a través del Comité de Normas y de la Comisionada o Comisionado Parlamentario de Normas; este último es electo cada cinco años y tiene la facultad de investigar de forma independiente, imparcial, exhaustiva y justa las acusaciones que se deriven del incumplimiento de las reglas de conducta consignadas en el Código por parte de las y los miembros del Parlamento.

El procedimiento puede iniciar *motu proprio* por parte de la persona Comisionada o a través de la presentación de una queja por parte de una persona, sea miembro o no del Parlamento, sin tener la posibilidad de que sean aceptadas aquellas que se realicen por organizaciones o a nombre de otra persona. Una vez presentada, el Comisionado verifica si se encuentra dentro de sus competencias y, de ser así, analiza si cuenta con las pruebas suficientes para justificar el inicio de la investigación, de no tenerlas simple y sencillamente no realiza la investigación y su decisión es inapelable, a menos que surja nueva evidencia que sea relevante.

De considerar que existe evidencia suficiente, la persona Comisionada inicia una investigación que puede llegar a varias conclusiones. La primera de

¹⁶⁴ *The Code of Conduct for the House of Commons*, consultado en marzo del 2021 en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/1882.pdf>

ellas es que durante la investigación se determine que no se cometió ninguna falta por parte de la persona miembro del Parlamento y se concluya con la investigación. La segunda es que encuentre la existencia de una infracción, pero que la considere dentro de un ámbito de gravedad leve, por lo que el asunto bien puede concluir mediante un proceso de rectificación en donde la persona reconozca su falta y se disculpe por ella, explicando las medidas que se están tomando para garantizar que no vuelva a suceder una situación similar.

La tercera consecuencia que puede derivar del inicio de la investigación es que se decrete un incumplimiento a las disposiciones del Código de Conducta que se consideren de una gravedad mayor por parte de la persona Comisionada, en cuyo caso, habrá de remitir un memorando al Comité en donde informará de los hechos y de sus conclusiones, el cual deberá de estudiar el caso y llegar a sus propias conclusiones sobre la comisión de la falta y, de ser reconocida la infracción, puede recomendar que se imponga una sanción a la persona miembro del Parlamento para que sea aprobada por el pleno, la cual puede consistir en una disculpa oral o por escrito, en la suspensión del salario, la suspensión del servicio de la Cámara por un periodo específico y, en los casos más graves, se puede recomendar la expulsión.

Si bien la persona Comisionada está facultada para investigar las faltas al Código de Conducta, hay ciertos ámbitos que se encuentran fuera de su competencia, como por ejemplo las cuestiones políticas, los puntos de vista u opiniones de una persona miembro y el nivel de respuesta o servicio que brinden. Además, no puede referirse a las cuestiones de conducta de las personas miembros cuando ocupan un cargo ministerial, ni cuando se trate de quejas sobre el ejercicio del gasto, de conductas en la sala de la Cámara, de denuncias delictivas y de financiamiento a partidos políticos, ya que cada una de estas áreas cuenta con su propia autoridad substanciadora.

Otra de las funciones de la persona Comisionada es brindar consejo y apoyo a las personas integrantes del Parlamento para la interpretación y aplicación del Código de Conducta; llevar a cabo el registro de intereses económicos de los miembros, el registro de intereses de periodistas, el registro de

secretarios de miembros y asistentes de investigación y el registro de grupos parlamentarios de todos los partidos; investigar las quejas sobre intimidación, acoso laboral y acoso sexual; así como llevar a cabo la revisión del Código y de la guía de reglas relativas a la conducta de los miembros una vez cada Parlamento para generar una propuesta de actualización que debe poner a consideración del Comité.

A partir del 2009 en la Cámara de los Lores sucede algo muy similar, ya que se aprobó un Código de Conducta para sus miembros junto con su Guía complementaria y un Código de Conducta adicional dirigido al personal que labora con las y los integrantes de la Cámara, documento que no encontramos en la Cámara de los Comunes.¹⁶⁵ Esta situación es una de las pocas que no logran coincidir en sus regímenes de conducta, ya que al igual que sucede en la cámara de los Comunes, el Código de los Lores adopta los siete principios básicos que guían la conducta de las personas titulares de cargos públicos.

Se contempla un registro para que las personas integrantes de la Cámara manifiesten los intereses relevantes que podrían influir en su actividad parlamentaria, y por relevantes se estiman aquellos intereses que un porcentaje razonable de la ciudadanía pudiese considerar como posibles factores de influencia en la toma de decisiones de las y los miembros de la Cámara, independientemente de que tengan una naturaleza financiera o no, garantizando así la preeminencia del interés público.

Se nombra a una persona Comisionada de Normas para investigar las presuntas infracciones al Código, a las reglas que rigen la gestión financiera de las y los miembros y sobre el uso de las instalaciones parlamentarias, pudiendo establecer restricciones de acceso a las instalaciones y a los servicios de la Cámara durante la investigación.

¹⁶⁵ *Code of Conduct for Members of the House of Lords*, consultado en marzo del 2021 en: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-commissioner-for-standards/hl-code-of-conduct.pdf>

La persona Comisionada realiza una investigación preliminar de todas las quejas para determinar si amerita una investigación más detallada o no. Si decide que no amerita una mayor investigación sólo le informa a la persona quejosa una breve explicación de sus motivos, pero en caso contrario, inicia la investigación de la cual derivará un informe en donde se habrá de determinar la existencia o no de la infracción.

Si se determina la comisión de una infracción puede acordarse una acción correctiva con él o la integrante de la Cámara consistente en el reconocimiento de la falta y en completar una capacitación, siempre y cuando se considere apropiada al tipo de infracción cometida. De no ser apropiada la acción correctiva o no acordarse con él o la integrante, el informe de la persona Comisionada pasa al Comité de Conducta en donde puede ser controvertido por las conclusiones a las que llegó la persona Comisionada o por el tipo de sanción recomendada.

El Comité analiza el informe y la apelación, en caso de interponerse, y genera conclusiones. De determinar la existencia de una infracción, debe acordar la imposición de una sanción que puede consistir en una declaración de disculpa oral o escrita, aunque en los casos de sanciones más serias la decisión final le corresponde a la Cámara, la cual puede determinar que la persona sea suspendida por un tiempo determinado, que se le niegue el acceso durante un tiempo determinado a las instalaciones y a los servicios de la Cámara, así como al sistema de apoyo para las y los miembros, y en última instancia que la persona integrante de la Cámara sea expulsada.

Se establece también que las y los miembros de la Cámara de los Lores que sean Ministros se regirán bajo las disposiciones del Código, contrario a lo que sucede en la Cámara de los Comunes, debido a que las personas integrantes de dicha Cámara que tienen la condición de Ministros se rigen por un Código de Conducta específico.

Por último el Código de Conducta del personal que labora con las y los miembros de la Cámara hace extensivo el respeto a los principios establecidos en el Código de las y los miembros y establece un registro de intereses específico en

donde deberán declarar todo empleo fuera de la Cámara, cualquier regalo o beneficio recibido durante el último año que sea mayor de 300 libras o que se relacione con el trabajo que realizan en la Cámara, así como cualquier otro interés financiero en empresas u organizaciones relacionadas con cabildeo parlamentario.

En el caso de que se presuma la comisión de una infracción por una persona que labora con las y los miembros de la Cámara, se seguirá el mismo procedimiento que en el caso de las faltas de las y los miembros. Sin embargo, las sanciones que podrán imponerse por parte del Comité de Conducta serán la suspensión o retiro del pase de la persona infractora y la cancelación de la cuenta de correo electrónico a la que tiene acceso por ser parte del personal de un o una miembro de la Cámara.

Es así como el Parlamento de Reino Unido nos da un gran ejemplo de estructura y funcionamiento para la configuración de un sistema de responsabilidades parlamentarias, ya que cuenta con ordenamientos específicos y autoridades especializadas por Cámara que se dedicarán a la verificación del cumplimiento de los principios y reglas de conducta que pretenden generar un vínculo más cercano con la ciudadanía a través de una mejora en la transparencia y rendición de cuentas de sus actividades.

1.2. España

El caso español es particularmente interesante, ya que si bien en febrero de 2019 se aprobó un Código de Conducta del Congreso de los Diputados, en octubre del 2020 las mesas de esta Cámara y del Senado aprobaron el Código de Conducta de las Cortes Generales, con el objetivo de desarrollar y complementar las obligaciones de las y los parlamentarios contenidas en los diversos ordenamientos jurídicos, para mantener y reforzar la confianza ciudadana en las Cortes mediante la exigencia de una conducta que responda a los altos estándares de integridad y transparencia.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Código de Conducta de las Cortes Generales*, consultado en marzo del 2021 en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-70.PDF

Este Código establece como principios generales de conducta a la integridad, la transparencia, la diligencia, la honradez, la responsabilidad y el respeto, tanto para las y los demás integrantes de las Cámaras, como para la ciudadanía en general.

Contempla un concepto de conflicto de intereses para determinar la existencia de estos y se constituye un registro de intereses en cada una de las Cámaras dependiente de la presidencia de estas, el cual ya se encontraba funcionando desde el año de 2009 recabando las declaraciones de bienes y actividades desarrolladas en los cinco años previos que pudiesen condicionar la actividad política de las y los miembros o que les hayan proporcionado ingresos económicos, así como las donaciones, obsequios y beneficios no remunerados de cualquier naturaleza.

Considera que durante el ejercicio del cargo las y los parlamentarios no podrán aceptar en beneficio propio, o de su entorno familiar, obsequios, favores, servicios, invitaciones o viajes que puedan percibirse como un intento de influir en su conducta, salvo excepciones estrictamente establecidas que no superen los 150 euros.

El artículo 8° del Código establece la creación de una Oficina de Conflicto de Intereses integrada por un especialista en derecho perteneciente al Cuerpo de Letrados que, contrario a lo que sucede en Reino Unido, atiende los asuntos de ambas Cámaras y no sólo de una de ellas, teniendo la facultad de resolver las dudas sobre la interpretación de dicho Código y elaborar un informe anual sobre el cumplimiento del mismo, el cual puede contener recomendaciones para mejorar su eficacia, pero manteniendo en todo momento la confidencialidad sobre los casos que hayan planteado dudas sobre su interpretación.

En lo referente a las infracciones, determina que ante el incumplimiento de las disposiciones del Código las presidencias de las Cámaras pueden solicitar, de oficio o a petición de una persona integrante de las Cortes, la apertura de un procedimiento de verificación sobre si se ha producido una infracción por parte de algún diputado, diputada, senador o senadora.

La solicitud de las presidencias se hará ante la Comisión del Estatuto de los Diputados y ante la Comisión de Incompatibilidades del Senado respectivamente, quienes elaborarán un informe sobre la posible infracción escuchando previamente a la persona integrante del Parlamento afectada y teniendo la posibilidad de recabar información de la Oficina de Conflicto de Intereses.

El informe obtenido determinará si existe o no la infracción, y en el supuesto de que se declare su existencia se propondrá la sanción correspondiente conforme al reglamento de la Cámara respectiva. En el caso de las y los diputados su reglamento prevé como sanciones por el incumplimiento de sus deberes la privación de alguno o de todos sus derechos, la prohibición de asistir a una o dos sesiones o la suspensión temporal de la condición de diputada o diputado.¹⁶⁷

Por su parte, el Senado contempla sanciones similares a las del reglamento de las y los diputados,¹⁶⁸ sin embargo, en ningún momento se hace referencia directa al incumplimiento del Código de Conducta, que si bien es cierto fue aprobado recientemente tendría que venir acompañado con una adecuación de la reglamentación interna de ambas Cámaras para establecer las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de una infracción.

Además, se establece que la aprobación de las sanciones deberá de realizarse conforme a las disposiciones reglamentarias, por lo que dependiendo el tipo de sanción algunas deberán ser aprobadas por el pleno y otras directamente por la presidencia de la Cámara.

El Código de Conducta de las Cortes Generales de España demuestra un avance de dicho Parlamento para lograr una actividad mucho más transparente y profesional, desvinculada de intereses ajenos a los generales y basada en principios de conducta que eviten un aumento en los índices de corrupción.

¹⁶⁷ *Reglamento del Congreso de los Diputados*, consultado en marzo del 2021 en: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reglam_congreso.pdf

¹⁶⁸ *Reglamento del Senado de España*, consultado en marzo del 2021 en: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#t3c8>

A pesar de que se queda corto en algunas situaciones como la posibilidad de entablar denuncias por parte de la ciudadanía, la aprobación de este Código es un avance fundamental respecto de la responsabilidad de las personas integrantes del Parlamento con la finalidad de garantizar la objetividad, transparencia y eficacia de sus actividades.

1.3. Estados Unidos de América

La mayoría de los sistemas de ética y conducta parlamentaria en el mundo fueron establecidos a través de situaciones o casos graves de corrupción que orillaron a los Parlamentos del mundo a establecer reglas mínimas de conducta para evitar que estos siguieran sucediendo y los Estados Unidos de América no son la excepción, ya que derivado del caso de Robert G. (Bobby) Baker en la década de los 60's, actualmente este cuenta con uno de los regímenes de ética y conducta parlamentaria más exhaustivos del mundo.

En 1964 se creó en el Senado el Comité Selecto de Normas y Conducta que pasó a denominarse Comité Selecto de Ética en 1977, compuesto de 3 miembros de la mayoría y 3 de la minoría encargado de recibir quejas e investigar denuncias de conductas indebidas que vulneren las disposiciones relativas a la actividad de las personas en el desempeño de sus funciones como miembros del Senado, o como empleados de este, llegando a conclusiones apropiadas de los hechos.¹⁶⁹

Junto con la creación de este Comité se expidió un Código de Conducta que, al igual que la Ley de Ética en el Gobierno, contempla la divulgación pública de la información financiera de las y los senadores, además prevé disposiciones sobre los regalos que pueden recibir, sobre conflictos de intereses, sobre la prohibición de cuentas de oficina no oficiales, sobre viajes al extranjero, sobre el uso de sus privilegios en el correo y los estudios de radio y televisión, sobre su

¹⁶⁹ *Rules of procedure of the select committee on ethics*, consultado en marzo del 2021 en: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/01f06ea2-b5e1-4887-9250-dc84bdf88cb5/2015---blue-book--rules-of-procedure-of-the-select-committee-on-ethics.pdf

actividad en campañas y manejo de fondos políticos, sobre sus prácticas como empleadores y sobre su papel como representantes.¹⁷⁰

Sin embargo, este no es el único documento que establece disposiciones de conducta, ya que en el año de 2003 el Senado estadounidense expidió la edición más reciente de su Manual de Ética¹⁷¹ que derogaba las versiones anteriores y que regula de forma mucho más detallada las disposiciones que se contemplan en el Código de Conducta, teniendo tres veces más de extensión que éste último, por lo que podemos comprobar el profesionalismo e importancia que reviste el sistema de ética y conducta parlamentaria en los Estados Unidos de América.

Ante la enorme cantidad de disposiciones que contemplan estos ordenamientos exclusivamente para la Cámara de Senadores, trataré de explicar solamente las que considero pueden ayudar a desentrañas el objetivo de cada uno de los ámbitos de conducta desarrollados en ellos.

En lo que respecta a la divulgación de la información financiera se encuentran obligados a llevarla a cabo las personas funcionarias y miembros del Senado, las personas candidatas y el personal que gane \$132,552.00 dólares al año o más, además las personas becarias o pasantes deben informar si el salario que reciben de una organización exterior alcanza este umbral.

Sumado a ello, deberán de presentar reportes periódicos sobre las transacciones que realicen mayores de \$1,000.00 dólares respecto de la compra, venta o intercambio de acciones, bonos, futuros de materias primas y otros valores, aunque no se requiere cuando se trata de propiedad sobre inmuebles, valores del tesoro y algunos fondos de inversión. Los informes deben presentarse durante los 30 días después de la transacción so pena de recibir una multa de \$200.00 dólares.

¹⁷⁰ *The Senate Code of Official Conduct*, consultado en marzo del 2021 en: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/3507e6ae-2525-40ac-9ec8-7c6dbfe35933/2015---red-book---the-senate-code-of-official-conduct.pdf

¹⁷¹ *Senate Ethics Manual*, consultado en marzo del 2021 en: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/f2eb14e3-1123-48eb-9334-8c4717102a6e/2003-senate-ethics-manual.pdf

Referente a la recepción de regalos, esta se encuentra prohibida para las personas empleadas, funcionarias e integrantes del Senado, así como para los miembros de su familia cuando se otorguen con base en la relación que guarda con dicha persona empleada, funcionaria o integrante. Se determina que por regalo se entenderá cualquier cosa de valor como efectivo o sus equivalentes, elementos tangibles, transporte, hospedaje, comida, asistencia a eventos, descuentos, préstamos o cualquier otro artículo de valor monetario.

Sin embargo, hay algunas excepciones tales como los regalos con un valor menor de \$50.00 dólares siempre y cuando no sea de un cabildero, de un agente extranjero o de una entidad que emplea o retiene a un cabildero o agente extranjero. Cuando se trate de artículos de poco valor tal como gorras, camisetas o valorados en menos de \$10.00 dólares, cuando sean regalos de familiares, de otras personas empleadas, funcionarias o miembros del Senado y de amigos siempre que no se entreguen por su posición y cuando sobre pasen los \$250.00 dólares, deberán de tener una aprobación del Comité.

Respecto con el conflicto de intereses se prohíbe a las y los integrantes del Senado recibir compensación o algún otro beneficio por el uso indebido de la influencia de su puesto, así como usar su posición en el Senado para ayudar una legislación donde exista un interés pecuniario para dicha persona o para su familia. Se les prohíbe participar en actividades externas que sean inconsistentes o puedan entrar en conflicto con el adecuado desempeño de sus deberes oficiales y, en el caso de desempeñar una actividad externa con autorización, deberá de informar del inicio, ejercicio y conclusión de esta.

Se establecen restricciones para ejercer algunas profesiones dependiendo del monto de ingreso anual, a menos que cuando se realice no se obtenga ningún pago por los servicios brindados para la persona en cuestión o para alguna entidad. Asimismo, se les prohíbe formar parte de la junta directiva de cualquier empresa pública o regulada públicamente y lucrar para beneficio propio con información privilegiada obtenida con motivo de su puesto.

Las disposiciones sobre el uso de cuentas de oficina no oficiales se refieren a la prohibición para utilizar cuentas en las que se reciben donaciones privadas en

efectivo o en especie para sufragar los gastos para el funcionamiento de la oficina de un senador o senadora, ya que para el pago de los gastos oficiales sólo pueden utilizarse fondos asignados, fondos derivados de un comité político, fondos personales del senador o senadora y fondos de campaña excedentes, estando prohibido utilizar estos últimos para saldos de empleados, renta de espacios y equipo de oficina.

Referente a los viajes al extranjero, se debe de obtener la aprobación previa del Comité a través de una solicitud 30 días antes del inicio del viaje y presentar un informe sobre lo realizado 30 días después de su conclusión. No se pueden aceptar viajes de entidades privadas que retienen o emplean cabilderos o agentes extranjeros, salvo los casos en los que el viaje sea pagado por el Senado, por entidades gubernamentales de los diferentes órdenes de gobierno, por comités de campaña y de gobiernos extranjeros autorizados.

Sobre el uso de sus privilegios en el correo y estudios de radio y televisión, se establece la posibilidad de enviar material oficial a través del correo nacional con el facsímil de la firma del senador o senadora en la esquina del sobre que ocupa el lugar de un sello y que se conoce en inglés como "frank", el cual sólo puede ser utilizado para enviar materiales que se refieren a los asuntos, actividades y/o deberes oficiales del Senado, por lo que se prohíbe su uso para fines personales de campaña y otros que se desvíen de sus responsabilidades, estando limitado en cuanto al tamaño y cantidad de páginas, el número de veces que aparece su nombre y el tamaño y contenido de las fotos.

Se prohíbe además el uso de los estudios de radio y televisión proporcionados por el senado para temas electorales 60 días antes del día de la elección.

Referente a la actividad en campaña y uso de fondos políticos, se prohíbe el uso de los recursos del senado para las campañas, entre los que se incluyen los espacios, el equipo y el personal del Senado. En el caso que se decida realizar una labor de campaña esta debe ser voluntaria, no remunerada y con autorización del Senador o Senadora supervisora, sin que afecte sus labores en la Cámara y sin usar los recursos de esta. Además, se prohíbe que funcionarios y empleados

de puedan solicitar, recibir, custodiar o distribuir cualquier tipo de fondos de campaña, sin embargo, pueden acudir y ayudar en eventos de recaudación de fondos, siempre que su rol no implique el manejo de estos.

Por último, en cuanto a su calidad de representantes las y los senadores tienen normas de conducta específicas relacionadas a la facultad de responder y atender las peticiones que realice la ciudadanía ante funcionarios y agencias gubernamentales, prohibiendo la condición de haber contribuido a su campaña o la promesa de contribuir para poder dar atención a su petición a través de solicitar información, instar a que resuelva un asunto, concertar entrevistas o citar o expresar sus opiniones respecto de los asuntos públicos.

Es así como podemos entender de forma general las disposiciones en materia de ética y conducta dentro de la actividad del Senado norteamericano, que como mencionamos anteriormente, cualquier queja o denuncia que implique una contravención a dichas disposiciones será investigada por el Comité Selecto de Ética, quien podrá recomendar al Senado o a la conferencia del partido una sanción contra las senadoras y senadores ante la presencia de una violación a las disposiciones de conducta que puede consistir en la censura, la expulsión, el pago en restitución, recomendación a la conferencia del partido para destitución de puestos de responsabilidad o una combinación de estos; en el caso de que la falta haya sido cometida por un miembro del personal de la Cámara la sanción podrá consistir en suspensión, el pago en restitución, el despido o una combinación de los anteriores.

Para finalizar el estudio del sistema de responsabilidad del Senado estadounidense y similar a lo que sucede en Reino Unido, puede acordarse con la persona infractora el reconocimiento de la falta a través de la emisión de una amonestación pública o privada, siempre y cuando la falta sea de naturaleza mínima sin existir la posibilidad de apelar sus resoluciones, estableciendo además un cuerpo de derecho consuetudinario constituido por las investigaciones previas del comité que servirán de consulta para las investigaciones futuras.

En el caso de la Cámara de Representantes se creó en 1967 el Comité de Normas y Conducta Oficial, que pasó a denominarse Comité de Ética en el 2011 y

que reviste facultades y estructura similar al Comité del Senado salvo por la composición, que en el caso de los Representantes es de 10 integrantes. No obstante, tiene una distinción con la estructura senatorial ya que ante los escándalos de corrupción por parte del conocido lobista Jack Abramoff, en el año de 2008 se actualizó el Manual de Ética de la Cámara y se creó la Oficina de Ética del Congreso.

Esta oficina es una entidad independiente y no partidista gobernada por una Junta Directiva de ocho integrantes que tienen la calidad de ciudadanos y no pueden servir como integrantes del Congreso ni trabajar para el gobierno federal. Su principal facultad consiste en revisar las denuncias de mala conducta en contra de alguna persona representante, funcionaria o empleada de la Cámara.

Cuenta con un personal profesional compuesto principalmente por abogados y otros profesionales con experiencia en investigación y cuestiones éticas, con la finalidad de lograr el cometido de mantener altos los estándares de conducta de las personas representantes, funcionarias o empleadas de la Cámara de Representantes.

La investigación que realiza la oficina se divide en dos fases, la primera de ellas es la preliminar y tiene el plazo de 30 días para resolverse, debiéndose determinar en ella una causa razonable para creer en las acusaciones, la cual se inicia a través de la presentación de una queja o de un escrito de cuando menos dos miembros de la Junta Directiva.

De encontrarse la causa razonable se pasa a la segunda fase denominada revisión adicional que se realiza en los 45 días siguientes con posibilidad de extensión de 14 días más, en dicho tiempo se ahonda en la investigación para determinar si la causa razonable se convierte en una causa probable de infracción a las normas de conducta, por lo que de aprobarse por 4 miembros de la Junta se pasa al Comité de Ética para que este lo desestime o haga su propia revisión sobre los indicios y alegaciones establecidas por la Oficina de Ética a través de un subcomité de investigación con la finalidad de llegar a una conclusión.

Si el subcomité considera probada alguna de las presuntas infracciones se realizará una audiencia con el Comité en donde el abogado o abogada de la persona objeto de investigación podrá realizar una presentación oral o escrita respecto a las sanciones que el Comité deba de recomendar a la Cámara de Representantes por la comisión de la infracción. Las sanciones que puede recomendar pueden ir desde la expulsión de la Cámara, la censura, una multa, una reprimenda, la negación o limitación de cualquier derecho, poder, privilegio o inmunidad, o cualquier otra sanción que considere apropiada.

El Comité, ante la gravedad de la falta, puede determinar que el procedimiento concluya con la emisión de una carta de reprobación en donde se reconoce la infracción y se hace un exhorto a que se tomen las medidas necesarias para su reparación y no repetición.

Si bien este procedimiento incluye la participación de la Oficina de Ética del Congreso, el Comité de Ética puede llevar a cabo investigaciones sin la necesidad de que esta participe cuando una persona integrante de la Cámara presente directamente una queja por escrito y bajo juramento; cuando se presente una queja por escrito y bajo juramento por una persona que no es integrante de la Cámara, pero que se encuentra certificada por una persona integrante de la Cámara; cuando el Comité considere fundada una investigación por propia iniciativa o la Cámara de Representantes autorice una investigación mediante una resolución del pleno.

Las circunstancias de cada país en lo específico son un factor fundamental a la hora de configurar un sistema de responsabilidad parlamentaria. En el caso de los Estados Unidos su Constitución faculta expresamente a cada Cámara del Congreso a determinar los procedimientos para castigar a sus miembros por conducta desordenada, teniendo la posibilidad de expulsarlos con una votación de dos tercios de sus integrantes.

El sistema de responsabilidad que establecen los Estados Unidos de América a nivel federal puede resultar un verdadero ejemplo a seguir debido a la alta especialización de sus ordenamientos en materia de ética y de conducta, sumado a la profesionalización de los órganos encargados de garantizar el

cumplimiento de estas disposiciones y, en su caso, de investigar las infracciones cometidas por las y los integrantes de las Cámaras, así como del personal que ejerce una función operativa en su interior y del personal empleado en general, ya que con ello se logra una mayor transparencia y eficacia de las actividades parlamentarias, consiguiendo un aumento directamente proporcional de la confianza ciudadana a esta institución y al sistema democrático en su conjunto.

1.4. Brasil

Por último, tomando un caso de éxito más al sur en nuestro continente, analizaremos la estructura del sistema de ética y conducta que contempla el Parlamento brasileño y que rige para sus integrantes.

Dicho sistema es similar en ambas Cámaras y se encuentra fundado bajo el Código de Ética y Decoro Parlamentario que expide el pleno de cada una de ellas. Dichos ordenamientos establecen la creación de un órgano encargado de llevar a cabo el procedimiento disciplinario dirigido a la aplicación de sanciones en los casos de incumplimiento de estos, que se denomina en ambos casos Consejo de Ética y Decoro Parlamentario.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el Consejo está integrado por 21 miembros del Parlamento con sus respectivos suplentes que duran en el puesto dos años. El Consejo del Senado Federal se integra por 15 miembros y sus respectivos suplentes durando igualmente dos años en el cargo, en ambos casos la integración se rige bajo el principio de proporcionalidad partidaria.

El Código de Ética y Decoro de las y los Diputados¹⁷² contempla como funciones fundamentales el velar por el prestigio, mejoramiento y valorización de las instituciones democráticas y representativas; examinar todas las propuestas sometidas a su reconocimiento y votación bajo la perspectiva del interés público; rendir cuentas del mandato a la sociedad proporcionando la información necesaria para su seguimiento e inspección, entre otras.

¹⁷² *Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados*, consultado en marzo del 2021 en: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/novo-codigo-de-etica-da-camara-dos-deputados>

Considera que ciertas actitudes violan el decoro parlamentario tales como la perturbación del orden de las sesiones de la Cámara de Diputados o de las reuniones de Comisión; utilizar los poderes y prerrogativas de la oficina para restringir o atraer a un servidor, colega o cualquier persona sobre la que ejerza un poder jerárquico con el fin de obtener cualquier tipo de favoritismo; revelar información y documentos oficiales de carácter confidencial o el contenido de debates y deliberaciones que se han resuelto se mantengan en secreto; defraudar, por cualquier medio o forma la inscripción de asistencia a las sesiones o reuniones de Comisión, entre otras.

Asimismo, estima sancionables con la pérdida del mandato el percibir por cualquier motivo, para beneficio propio o ajeno, ventajas indebidas en el ejercicio de la actividad parlamentaria; abusar de las prerrogativas constitucionales otorgadas a las y los integrantes de la Cámara; omitir intencionalmente información relevante o proporcionar información falsa en las declaraciones que están obligados a presentar sobre su situación fiscal y de impedimento de voto por específicos intereses patrimoniales, entre otras.

Además de la pérdida de mandato, se prevé como sanciones disponibles la censura verbal o escrita, la suspensión de prerrogativas hasta por seis meses y la suspensión del ejercicio del mandato también hasta por seis meses.

El Código reconoce la legitimidad de cualquier ciudadano o ciudadana para presentar una queja en contra de algún diputado o diputada directamente a la Mesa de la Cámara especificando los hechos y las pruebas respectivas. La Mesa evaluará la queja para decidir si existen pruebas suficientes y, en su caso, adoptar el procedimiento sancionador cuando se trate de censura verbal y/o escrita o remitirla al Consejo de Ética cuando se trate de cualquier otra sanción. Los partidos políticos también pueden presentar quejas a la Mesa, las cuales se remiten directamente al Consejo de Ética.

En los casos de la suspensión de prerrogativas hasta por seis meses, la suspensión del ejercicio del mandato también hasta por seis meses y la pérdida de éste, el presidente del Consejo designará a una persona relatora de entre sus integrantes que no podrá pertenecer al mismo partido o grupo parlamentario del

diputado o diputada investigada o ser del mismo Estado. En el caso de una queja presentada por un partido político la persona relatora no deberá tener ningún vínculo con él.

La persona relatora se encargará de verificar que la queja no resulte infundada y, en su caso, que los hechos que se describen en ella hayan sucedido realmente a través del análisis de las pruebas que la acompañan y de la defensa presentada por el diputado o diputada involucrada.

Al final de la investigación el Consejo aprobará un dictamen que puede determinar a la queja como infundada, ordenando su inmediato archivo o declarar fundada la queja y ordenar se envíe al Pleno de la Cámara para que la sanción correspondiente sea aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros.

Asimismo, el Consejo podrá determinar que la Mesa aplique sanciones menos graves de acuerdo con los hechos efectivamente investigados por él, pero también la imposición de sanciones más severas en caso de que los hechos investigados así lo determinen, teniendo la obligación de abrir un nuevo periodo de defensa que permita realizar una investigación complementaria sobre la nueva clasificación de la acusación.

Se contempla que ante la aprobación de la censura el diputado o diputada que recibe la sanción puede interponer un recurso ante el pleno de la Cámara dentro de los dos días siguientes. En el caso de la suspensión de prerrogativas y de la suspensión o pérdida del mandato no se podrá presentar desistimiento de la queja y la apelación se deberá interponer ante la Comisión de Constitución y Justicia dentro de los cinco días siguientes contra los actos del Consejo o de sus miembros, situación que no se prevé en ninguno de los sistemas previamente analizados.

Por último, el Consejo cuenta con la facultad de responder las consultas presentadas por la Mesa, las comisiones o las personas integrantes de la Cámara en lo individual sobre la correcta aplicación o interpretaciones de las disposiciones contenidas en el Código para evitar la tramitación de quejas en el futuro.

En el caso del Senado Federal de Brasil su Código de Ética y Decoro Parlamentario¹⁷³ contempla un sistema de declaraciones públicas más detallado al exigir la presentación de una declaración de bienes, fuentes de ingresos y pasivos durante el último año y la entrega de la declaración del impuesto sobre la renta treinta días después de la conclusión de su cargo. Además, al asumir el mandato se debe de entregar una declaración de actividades económicas o profesionales y durante el ejercicio presentar una declaración de intereses cuando algún asunto que se discuta involucre directamente sus intereses patrimoniales, teniendo el Consejo la responsabilidad de publicar y divulgar las declaraciones referidas.

Se elimina la suspensión de prerrogativas como sanción y se incluye a la amonestación como sanción previa a la censura, manteniendo el requisito de aprobación por mayoría simple del pleno en el caso de la suspensión y por mayoría absoluta en el caso de la pérdida del mandato, estableciendo la posibilidad de que estas últimas sean aplicadas directamente por la Mesa de la Cámara en casos específicos.

A diferencia de lo que sucede en la Cámara de Diputados en donde la Mesa y la persona relatora son las encargadas de analizar en un primer momento la procedencia de la queja, en el caso del Senado esa facultad es exclusiva del presidente del Consejo, cuya decisión podrá ser apelada ante el pleno del Consejo por al menos cinco de sus miembros, ya que las quejas se presentan de forma directa ante el Consejo de Ética, sumado a que se encuentra facultado para iniciar investigaciones si así lo estima conveniente.

Por último, se prevé que el Consejo puede determinar la nulidad de ciertos actos y que dicha decisión no podrá ser recurrida por la parte que los provocó, dejando sin efectos todos los actos posteriores que dependan del mismo y ordenando, una vez declarada la nulidad, las medidas necesarias para que sean repetidos o subsanados.

¹⁷³ *Código de Ética e Decoro Parlamentar da Senado Federal*, consultado en marzo del 2021 en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp/legislacao>

Este modelo de responsabilidad dentro del Parlamento ha resultado ser bastante útil en los últimos años ante los fuertes casos de corrupción que se han visto en Brasil en todos los niveles de gobierno, pero principalmente los que vienen desde el interior de las Cámaras parlamentarias, tal y como lo demuestra el caso de Eduardo Cunha quien fungió como presidente de la Cámara de Diputados y que fue destituido como diputado al mentir ante una comisión parlamentaria cuando declaró que no tenía cuentas en Suiza y después se comprobó que sí las tenía y que estaban implicadas en cuestiones de corrupción con empresas petroleras.

Con las experiencias antes descritas podemos concluir el análisis de los sistemas de responsabilidad que establecen algunos países del mundo, que, si bien los denominan preferentemente como sistemas de ética y conducta y adquieren particularidades propias de su contexto político, económico, cultural y social, en lo general mantienen la idea esencial de establecer obligaciones basadas en principios y sanciones ante su incumplimiento a fin de resguardar la normalidad y buen funcionamiento del Parlamento, así como de mantener en el más alto nivel moral y jurídico la actividad del mismo.

Estos sistemas han ido adquiriendo mayor importancia en el mundo con la expansión del sistema democrático y los retos que éste representa en las sociedades modernas, enfocados principalmente al combate de la corrupción al interior de los Parlamentos. Sin embargo, no se ha analizado el papel que tienen estos sistemas como mecanismos de control del poder político que predomina en los Parlamentos y que da pie a que se cometan múltiples abusos y atropellos a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias al violar los principios esenciales que deben regir su actividad.

Por ello, analizaremos la naturaleza, estructura y tipos de control existentes en los sistemas constitucionales, su papel dentro de la actividad parlamentaria y la identificación o no de los diversos sistemas de responsabilidad parlamentaria como posibles mecanismos de control del poder político al interior de los Parlamentos.

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL

I. EL CONTROL DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

1.1. Concepto

Durante el desarrollo de este trabajo hemos mencionado el término control tanto para hacer referencia a una de las funciones particulares e históricas del Parlamento, como para aludir a la utilidad del sistema de responsabilidades en la actividad de las y los parlamentarios. Por ello, es fundamental analizar qué es lo que debemos entender como control y cómo se logra articular de forma práctica en el funcionamiento del Parlamento y de sus integrantes.

Para poder llegar a descifrar este concepto dentro del ámbito jurídico y más en concreto dentro de la actividad parlamentaria, debemos tomar en cuenta que “la palabra “control” proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum*, y de ahí pasó al francés *contre-rôle (contrôle)*, que significa, literalmente, “contra-libro”, es decir, “libro-registro”, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros ... suele decirse que en el idioma inglés “control” se refiere a dominio, a diferencia de lo que ocurre en francés, en el que el término se restringe más bien a “comprobación.”¹⁷⁴

Así pues, podríamos identificar el concepto de control con los términos de inspeccionar, examinar, vigilar, verificar, criticar, dirigir, guiar, limitar, mandar, frenar y muchos otros más, por lo que no podemos afirmar que este concepto tenga un carácter gramatical inequívoco ya que encuentra un sinfín de adecuaciones y, por tanto, de definiciones, tomando en cuenta los muy diversos fenómenos de la naturaleza y de la sociedad en los que se logra materializar, por lo que será de vital importancia ubicar el objeto al que se está haciendo referencia cuando se emplea el término de control, para así poder descubrir la amplitud de su significado.

¹⁷⁴ Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 121.

Dentro de la actividad estatal el principal objeto de control siempre será el poder, y más en concreto, el poder político, entendido como “la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo.”¹⁷⁵

Este poder y la lucha por conseguirlo siempre han existido en las relaciones humanas, tanto en las relaciones surgidas en el estado de naturaleza, como una vez inmersas las personas dentro de una organización civil.

Diego Valadés comenta que la lucha por el poder se ha producido dentro de tres modalidades básicas, siendo la primera de ellas el predominio del más viejo, cuyo origen se encuentra en la organización patriarcal y termino figurando en la monarquía autocrática, a veces electiva y generalmente hereditaria. La segunda es el predominio del más fuerte, en donde se requiere de otro tipo de expresión y de actuación que se resume en el acceso al poder a través de la lucha armada. Por último, menciona como tercera modalidad de la lucha por el poder al predominio del más hábil, en donde sus protagonistas son los partidos políticos.¹⁷⁶

En la primera modalidad las actividades del poder se realizaban por un número limitado de personas, de ahí que su principal característica es que se ejerciera con crueldad; en la segunda el número de personas era mayor y se requería un mejor nivel de organización, pero no abarcaba un porcentaje importante de la población; mientras tanto, en la última de ellas la lucha se volvió mucho más plural y el número de personas se amplió tanto como el número de ciudadanos, por lo que la organización requerida se volvió aún más compleja y consistente.¹⁷⁷

Debido al amplio impacto en la sociedad de esta última, surge una nueva lucha que se caracterizará por ir en contra del poder con el objetivo de racionalizarlo y modificar su aspecto y contenido, que, si bien no pretende hacerse

¹⁷⁵ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª. Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 8.

¹⁷⁶ Valadés, Diego, *El control del poder*, 3ª. Ed., México, UNAM, Porrúa, 2017, p. 4.

¹⁷⁷ *Ibid.*

del mismo, si plantea remodelarlo o sustituirlo por un sistema en donde se transfiriera el poder de forma diluida a sectores específicos al margen de todo control y amparados principalmente por argumentos de eficacia de mercado, tal y como lo plantea el sistema neoliberal.¹⁷⁸

Sumado a lo anterior, dentro de las relaciones del poder se encuentra una tercera dimensión que se traduce ya no como la lucha por el poder o contra el poder, sino que se manifiesta como una lucha en el poder, encontrando una dinámica interna en su funcionamiento.¹⁷⁹

Independientemente de si la relación de lucha se presenta por, contra o en el poder, éstas tienen la característica en común de estar en una búsqueda constante de mayor concentración de fuerza y mando, por lo que surge la necesidad de establecer mecanismos que permitan verificar que su expansión no suceda, requiriendo por tanto que sea controlado.

Este hecho ha generado que varios autores establezcan una indisoluble relación entre los conceptos de control y Constitución, ya que encuentran una idea en común en el sentido de limitar el ejercicio del poder para que no se concentre en un solo órgano y evitar el abuso de este. Según Manuel Aragón “todos los medios de control en el Estado Constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos.”¹⁸⁰

Si bien la finalidad del control del poder político se puede establecer de forma general como lo hace Manuel Aragón, siguiendo su línea de pensamiento debemos tener presente que, tal como sucede en el caso de su significado gramatical, existen múltiples ramificaciones que pueden derivarse al emplear el concepto de control tomando al poder como su objeto, pero en todas ellas deberá de tenerse en cuenta como eje central la fiscalización de su actividad.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁸⁰ Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 122.

La diversidad de formas en las que se manifiesta el control del poder atiende al complejo funcionamiento del poder mismo, no podemos establecer fórmulas matemáticas precisas en donde la implementación de un mecanismo de control en uno u otro Estado, en una u otra época, den el mismo resultado sin importar los factores que forman parte de la dinámica de este. Por ello, es que si bien podemos establecer que el control del poder político encuentra una misma finalidad sin importar el tiempo o el lugar, no podemos afirmar que su materialización sea idéntica y unívoca, sino que, por el contrario, ésta dependerá del diseño institucional del gobierno y de su relación con los otros factores reales de poder, por lo que habremos de encontrar muy diversos tipos y mecanismos de control.

Ahora bien, volviendo al tema de la identificación conceptual que muchos autores han hecho respecto del control y la Constitución, hay que establecer que esta relación encuentra sentido ya que la Constitución establece una serie de límites al poder y la finalidad principal del control es hacer cumplir y respetar estos límites. No obstante, esta relación no llega al grado de una completa identificación, ya que hay que saber diferenciar cuando el control implica un límite como tal y cuando implica un mecanismo que permite que los límites impuestos sean cumplidos; lo que si podemos afirmar es que, independientemente de lo anterior, el control se encuentra como un elemento inseparable de la Constitución.

Volviendo a lo sostenido por Manuel Aragón, este afirma que limitación y control son términos interrelacionados, pero no idénticos ni siempre coincidentes ya que pueden existir casos en los que el órgano que limita es a su vez el órgano que controla, pero puede suceder en otros que el órgano de control difiere del órgano limitante,¹⁸¹ dependerá en todo momento del tipo y mecanismo de control, los cuales habremos de analizar más adelante.

Por último, considero importante aclarar en este apartado la posible confusión que puede surgir al utilizar los términos de control y garantía, ya que podrían tomarse como sinónimos debido a sus efectos, sin embargo, la garantía

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 131.

resulta ser un concepto más amplio en tanto que salvaguarda las condiciones de normalidad constitucional en el funcionamiento del Estado y de las relaciones jurídicas surgidas entre particulares, mientras que el control por una parte establece límites y, por la otra, salvaguarda el cumplimiento de estos con respecto al poder, por lo que su ámbito de aplicación se encuentra reducido en comparación al de garantía como institución jurídica.

Esperando haber logrado la claridad en la explicación del concepto de control, de su heterogeneidad ante la multiplicidad de objetos a los que se puede relacionar y de su diferencia con respecto a los conceptos de Constitución, límite y garantía en el ámbito del poder político, habremos ahora de analizar los tipos de control existentes, lo cual nos facilitará la labor de entendimiento sobre cómo es que funcionan las relaciones de poder al interior de los Estados.

1.2. Tipos de Control

Entendido un poco más el concepto de control teniendo como objeto al poder político, hay que tomar en cuenta que existe una multiplicidad de medios de control que se derivan del objeto mismo y que dependerán de la forma en la que el poder se manifiesta como estos podrán materializarse, pudiendo ser algunos en contra de actos específicos de gobierno o en contra de normas jurídicas.

Sumado a lo anterior, el factor temporal viene a formar una parte importante de la clasificación de los controles, ya que estos pueden ser previos o posteriores según el momento en que se llevan a cabo, en donde los controles de tipo preventivo se verifican antes de la realización del acto y generalmente son ejercidos por órganos no judiciales, mientras que los controles posteriores se llevan a cabo cuando el acto ya se ha consumado y ya no tiene como fin evitar una situación de abuso de poder, sino que va a remediar un conflicto suscitado por el ejercicio excesivo de sus facultades.¹⁸²

Además, la diversidad de medios de control adquiere una especial clasificación cuando se toman en cuenta a los sujetos u órganos que realizan el

¹⁸² Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 35.

control o que son objeto de éste, de los cuales se desprenden naturalezas distintas. Por ello, analizaremos de forma más puntual cuales son los tipos de control que se derivan de estos factores y que son reconocidos de forma general en la doctrina.

1.2.1. Control Interno y Control Externo

El ejercicio del poder político durante muchos años se llevó a cabo a través de la voluntad única y soberana de los líderes estatales, a estos les bastaba manifestarse en un sentido u otro para determinar el rumbo que tomaría el gobierno, lo que implicaba que los factores reales de poder circundaran a su alrededor. Sin embargo, en ocasiones las decisiones del líder político afectaban las relaciones y funcionamiento de estos factores reales de poder, por lo que solían hacer uso de su fuerza para incentivar que estas decisiones fueran revocadas o se limitasen a regular aspectos mínimos de su esfera de actividad.

La pluralidad de poderes y su constante lucha en el ámbito público derivó en que se tuviesen que establecer fronteras al ejercicio del poder político, logrando así el advenimiento del constitucionalismo, en donde el poder fue disminuyendo gradualmente su fuerza y arbitrariedad para centrar su actividad dentro de los límites establecidos por los textos constitucionales.

Así pues, estos textos al establecer límites también establecieron mecanismos de control, ya que como lo menciona Manuel Aragón el “poder limitado es, en consecuencia, poder controlado, pues limitación sin control significa, sencillamente, un contrasentido, es decir, una limitación inefectiva o irrealizable.”¹⁸³ No obstante, los controles que estaban presentes antes de la vigencia de las Constituciones, siguieron estándolo aún después de ésta, por lo que encontramos una clasificación de controles diferenciados en tanto que se dan dentro del ámbito constitucional o fuera de éste.

Podríamos establecer que esta clasificación se relaciona a la forma en que fue evolucionando históricamente la dinámica del constitucionalismo en los

¹⁸³ Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 130.

principales Estados occidentales; sin embargo, algunos autores han tenido a bien generar nuevas denominaciones o clasificaciones de los controles tomando en cuenta la relación y dinámica de los poderes dentro de la teoría general del Estado.

Así pues, tanto Georg Jellinek como Manuel Aragón, tomando en cuenta la convergencia de poderes plurales hacen referencia a límites institucionales y no institucionales, los cuales generan mecanismos de control que se inscriben dentro de cada uno de estos límites y que adquieren dimensiones distintas los unos de los otros, en donde los límites no institucionales encontrarán mecanismos denominados de control social y los mecanismos de control dentro de los límites institucionalizados se clasificarán en políticos y jurídicos.¹⁸⁴

Por su parte, Karl Loewenstein al establecer su teoría de la Constitución, afirma que el núcleo sobre el cual debe sustentarse ésta es el estudio del mecanismo o mecanismos de control del poder político dentro del proceso de gobierno, por lo que procede a diferenciar dos tipos de control. El primero de ellos es el horizontal y opera en el cuadro del aparato estatal entre los detentadores del poder que son el Parlamento, el gobierno, los tribunales y el electorado, mientras que al segundo lo denomina vertical y en él se inscriben “los tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre los detentadores del poder instituidos y la sociedad en su totalidad.”¹⁸⁵

Dentro del control horizontal existen dos subtipos de control que se denominan intraórganos o interórganos. Los controles intraórganos operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, siempre y cuando se encuentre constituido por una diversidad de miembros y no se le atribuya la función correspondiente a una persona en lo individual que poseería el monopolio de su ejercicio.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 353.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 232-235.

Por otra parte, los controles interórganos funcionan entre los detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal. Estos trabajan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder que participan por igual en el proceso de su ejercicio.¹⁸⁷

Esta clasificación de los controles intra e interórgano de Loewenstein resultó ser una aportación de suma importancia para entender de mejor manera el funcionamiento de los controles que realiza el propio Estado a través de los detentadores del poder como él los llama, o de los controles institucionalizados siguiendo la idea de Jellinek y Aragón.

Ahora bien, independientemente de los aportes que realizaron estos autores, pienso que las denominaciones echas a sus respectivas clasificaciones como controles institucionales, no institucionales, horizontales o verticales pueden encontrar ciertas inconsistencias, principalmente al tratar de ubicar al electorado en alguna de sus clasificaciones.

Loewenstein lo considera como el detentador del poder supremo, ya que ejerce una función legitimadora de los otros entes detentores y es debido a ello que lo ubica dentro de los controles horizontales, además si tomamos en cuenta que la única forma en la que pueden llevar a cabo su mecanismo de control es a través de elecciones generales, hay que considerar que estas deben de estar reguladas dentro del ordenamiento jurídico, por lo que adquieren el carácter de institucionales.

A pesar de lo anterior, no considero que el control ejercido por el electorado deba de estar en la misma clasificación de los controles que ejercen los órganos constituidos del gobierno. Por ello, me parece que la clasificación hecha por Diego Valadés puede resultar mucho más útil en el sentido de ubicar los tipos de control conforme a sus niveles de acción, de ahí que surjan los controles internos y los controles externos.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 252.

Los internos son aquellos que el poder se auto aplica a través de los órganos de gobierno y “que se producen en diferentes grados de concentración o desconcentración. Los más concentrados son los que se ejercen dentro de un mismo órgano, y los más desconcentrados son los que se ejercen entre los órganos de un Estado Federal.”¹⁸⁸

Mientras tanto, los controles externos, similar a los denominados no institucionales o verticales suponen la intervención de agentes de la sociedad, tales como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y, a diferencia de las anteriores clasificaciones, se incluyen a los electores, los cuales se manifiestan a través de los procesos electorales y en algunos casos mediante consultas como los plebiscitos y referendos, constituyendo así la expresión más usual de este tipo de control.¹⁸⁹

Al estar estos controles ubicados fuera de la actividad propia del gobierno, en ocasiones pierden el foco de atención y no obtienen el análisis que merecen dentro del ámbito jurídico, dejando el estudio de su dinámica a otras disciplinas tales como la Sociología o la Ciencia Política.

Sin embargo, a pesar de que considero que requiere llevarse a cabo un análisis integral de la interacción de estos controles en el ejercicio del poder político para configurar un sistema de control constitucional adecuado a cada sociedad, no es el fin de este trabajo sentar las bases de un nuevo sistema de control del poder, por lo que sólo habremos de hacer referencia a que este tipo de controles revisten una importancia sustancial dentro de todo sistema, ya que son la última garantía en caso de que los controles internos fallen y no cumplan con su propósito de mantener dentro del margen constitucional los efectos del poder político, dejando el camino libre para la instauración de una autocracia.

Volviendo entonces al análisis de los controles internos derivado de la relevancia que revisten para el fin de este trabajo, debemos de hacer válida la subclasificación que adopta Diego Valadés y que había sido expuesta tanto por

¹⁸⁸ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁹ *Ibid.*

Jellinek como por Aragón, consistente en dividir a los controles ya no por quien realiza el control o quiénes son los contralados, sino por la naturaleza de estos, pudiendo ser los controles por tanto jurídicos o políticos.

1.2.2. Control Jurídico

Algunos autores cometen la equivocación de equiparar al control jurídico con aquel que se encuentra reconocido o establecido en la legislación; sin embargo, esto no puede ser así, ya que como veremos más adelante, existen otros tipos de control que a pesar de estar reconocidos en los ordenamientos jurídicos distan mucho de ser considerados como tales. Por ello, analizaremos las características que, según Manuel Aragón, permiten diferenciar a los controles jurídicos de otros tipos de control, con algunas apreciaciones particulares.

La primera característica de los controles jurídicos es que son objetivos, es decir, cuentan con un parámetro o canon de control normativo, preexistente y no disponible de modificación para el órgano que lleva a cabo el control. Este parámetro “está formado por el derecho en su expresión objetiva: el ordenamiento jurídico (que incluye no sólo normas, sino también principios jurídicos).”¹⁹⁰

Derivado de lo anterior surge la necesidad de que la valoración del objeto sometido a control se base en razones jurídicas y no se tome en consideración factores políticos o sociales para obtener los resultados del control, siendo este elemento su segunda característica.¹⁹¹

La tercera resulta ser fundamental, ya que se refiere a la necesidad del control jurídico en dos sentidos. El primero de ellos es que el órgano controlante debe de ejercer el control cuando se lo solicitan, su ejercicio no adquiere un carácter potestativo, sino obligatorio. El segundo se refiere a que, si en el resultado del control se verifica que se atentó contra de los límites establecidos, el órgano de control debe emitir una sanción como consecuencia jurídica de ello.¹⁹²

¹⁹⁰ Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 141.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 136.

¹⁹² *Ibid.*

Manuel Aragón afirma que todo control tiene como consecuencia de su ejercicio un resultado que puede ser positivo o negativo, y en muchos casos al ser negativo este viene aparejado con una sanción que se puede manifestar de diversas formas. En lo que concierne al resultado de los controles jurídicos, cuando este sea negativo, afirma Aragón, vendrá asociado inexorablemente con una sanción, lo que no sucede en los controles de tipo político, en donde la sanción puede estar presente o no estarlo.¹⁹³

En lo personal tengo que disentir en este aspecto con el enfoque dado por Manuel Aragón, ya que independientemente de que el resultado negativo se de en los controles jurídicos o políticos, este siempre vendrá asociado con una sanción. Sin embargo, la particularidad de ésta en los controles jurídicos es que siempre será de forma inmediata y con efectos vinculantes, mientras que en los controles políticos la sanción no será de forma inmediata y sus efectos no tendrán el carácter de vinculantes para las personas u órganos objeto de control.

Esta discordancia teórica surge debido, por una parte, a que Manuel Aragón al hacer referencia a la sanción como consecuencia de un resultado negativo del control, solamente toma en cuenta dos tipos de sanciones, la nulidad del acto y la remoción de la persona o personas responsables del mismo, que si bien pueden ser clasificadas como las principales sanciones del control interno, se dejan de lado otras posibles sanciones que pueden estar presentes en el ejercicios de estos controles y sobre las cuales ahondaremos más en específico cuando hablemos de los controles políticos.

Por otra parte, el contexto gubernamental en el que se desarrolla su teoría toma como principal referencia al sistema parlamentario español, en donde podemos encontrar algunos mecanismos de control que no cuentan con un parámetro fijo y determinado en la legislación, lo que imposibilita llevar a cabo una valoración y verificación jurídica, pero que no obstante, en caso de resultar negativas llegan a tener sanciones inmediatas y vinculantes, pero también existen otros mecanismos con las mismas características que no llegan a tener esa

¹⁹³ *Ibidem*, p. 180.

sanción, por lo que adopta la idea de que sin importar el tipo de sanción, la diferencia entre un control jurídico y uno político radica en que, ante un resultado negativo, en uno la sanción se presenta de forma inexorable y en el otro de forma excepcional.¹⁹⁴

Sin embargo, reafirmamos la idea de que esta apreciación, por lo menos en un contexto presidencialista, no puede ser sostenida y nos decantamos por afirmar que la característica diferenciadora en cuanto a la sanción respecto de un control y otro radica en la inmediatez y en la vinculatoriedad o no de esta.

Por último, siguiendo las afirmaciones de Aragón, la cuarta y última característica hace referencia al órgano de control, ya que en el caso de los controles jurídicos se requiere que el órgano tenga los atributos de ser imparcial, independiente y dotado de especial conocimiento técnico para entender cuestiones de derecho,¹⁹⁵ mientras que en los controles políticos no debe considerarse al órgano en una posición de independencia e imparcialidad, sino en un plano de superioridad, supremacía o jerarquía para hacer valer sus condiciones de órgano controlante.¹⁹⁶

De nueva forma, estas afirmaciones pueden tener plena validez en un sistema parlamentario, sin embargo, pierden fuerza al contrastarlas en otros sistemas de gobierno debido a su ingeniería particular, por lo que no habremos de referirnos al tipo de órgano como elemento diferenciador de un control y otro, sino que tomaremos como característica el nivel de imparcialidad del procedimiento que se lleva a cabo.

En los controles de tipo jurídico el procedimiento deberá respetar lineamientos procesales mínimos dentro de los cuales la imparcialidad será un elemento indispensable, en cambio, tratándose de los procedimientos a seguir en los controles políticos, la imparcialidad no será un carácter indispensable de los mismo, ya que lo que se busca en ellos es el equilibrio en el ejercicio del poder,

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 180.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 137.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 173.

por lo que imponer una cuestión de imparcialidad podría referir a un desequilibrio mayor en el ejercicio del mismo.

Así pues, cuando estemos en presencia de un control que adquiriera estas características, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que estamos frente a un control jurídico, ya que además su objeto no son las personas o los órganos en sí mismos, sino los actos objetivados que estos realizan en el ejercicio de las funciones que les fueron atribuidas por el poder político.

La principal manifestación de este control es el control jurisdiccional que es naturalmente un control posterior, ya que se realiza contra normas vigentes o actos ya consumados; sin embargo, cabe la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales puedan llevar a cabo controles jurídicos previos que tengan como objeto el análisis de proyectos de ley en proceso de aprobación que no se han incorporado al sistema jurídico¹⁹⁷ o de propuestas de consulta popular, como sucede en el caso mexicano.

Por tanto, podemos afirmar que, tratándose del control jurídico enfocado principalmente al control jurisdiccional, este tiene como finalidad el asegurar la vigencia de las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico que representa el parámetro objetivo que servirá para emitir una valoración y, en su caso, una sanción derivada de un resultado negativo de dicha valoración, por lo que podemos dejar en claro la inmensa diferencia que tiene con las características del control social y el amplio margen de juego referente a su nivel de concentración y desconcentración en el sistema de gobierno, ya que, si bien se establece primordialmente como un control entre los órganos de gobierno, nada impide que pueda establecerse este tipo de control dentro de un mismo órgano, siempre y cuando se garanticen las características antes mencionadas.

1.2.3. Control Político

Una vez teniendo claros los elementos que distinguen a los controles jurídicos, con las precisiones correspondientes, podemos entender de forma mucho más

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 140.

sencilla la dinámica de los controles políticos, ya que estos se caracterizan por tener los elementos contrarios. Por ejemplo, estos tienen la particularidad de ser subjetivos, es decir, no cuentan con canon fijo y predeterminado de valoración, ya que éste descansa en la libre apreciación del órgano que ejerce el control, por lo que su parámetro es de composición eventual y plenamente disponible.¹⁹⁸

Con base en lo anterior, y a pesar de que los controles políticos encuentran reconocimiento en el ordenamiento jurídico, la valoración del objeto sometido a control se basa en razones políticas de oportunidad y no en reglas de verificación como sucede en el caso de los controles jurídicos, por lo que el órgano controlador goza de plena libertad de criterio para llevar a cabo la valoración.¹⁹⁹

Asimismo, los controles políticos adquieren la característica de ser voluntarios, lo que significa que el órgano controlador es libre para ejercer o no el control, sin importar si éste debe iniciarse *motu proprio* por dicho órgano o es instado a hacerlo por un tercero, estableciendo así una obligación de carácter político y no jurídico,²⁰⁰ siendo éste el elemento diferenciador de los controles políticos que cuentan con un parámetro fijo y una valoración jurídica, respecto de los controles jurídicos, como sucede en el caso de los órganos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos.

Ahora bien, como lo referimos en el apartado anterior, la sanción es un elemento indisoluble de la valoración negativa de los mecanismos de control y que tratándose de los controles jurídicos esta tendrá efectos inmediatos y vinculantes. Sin embargo, en el control político la sanción no adquiere estos efectos, además de que existe la posibilidad de que puedan estar presentes con el simple hecho de activar el mecanismo de control, ya que la sanción no se dirige a anular actos o a destituir personas, sino que consiste en el debilitamiento del gobierno a través de hacer evidente su mal manejo de los asuntos públicos, el cual se va construyendo y verificando con el paso del tiempo.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 136.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 178.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 181 y 182.

La sanción estará presente en todos los mecanismos de control político, incluso antes de llegar a un resultado negativo, pero las características que adopta son diferentes a las que se presentan en los controles jurídicos, ya que ésta no se verifica de forma inmediata y nunca adquirirá una fuerza vinculante.

Así pues, el control interno del poder político adquiere una relevancia significativa para este trabajo e independientemente de su naturaleza o nivel de concentración puede ser entendido como “la facultad que los órganos constituidos tienen de frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera competencial o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico.”²⁰¹

²⁰¹ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 112.

II. EL CONTROL PARLAMENTARIO

Entendiendo la naturaleza y funcionamiento de los diversos tipos de control, habremos de analizar de forma más puntual uno de los principales y más paradigmáticos mecanismos de control que tiene que ver con la actividad que lleva a cabo el Parlamento, ya que su implementación representa uno de los elementos base del parlamentarismo moderno y de la instauración de la mayoría de los regímenes constitucionales a través del mundo.

Como quedó demostrado en los antecedentes históricos del Parlamento, éste surge con la finalidad de hacerle frente al poder soberano del Monarca, por lo que su función primigenia fue la de establecer límites al poder y vigilar que estos fuesen cumplidos, manifestándose así la primera expresión de control parlamentario, teniendo como enfoque principal el “designar, mantener y, en su caso, derribar o sustituir al gobierno de la nación.”²⁰²

Con el avance del tiempo este enfoque fue evolucionando y volviéndose más complejo, al grado de conformar el sistema de control parlamentario como lo conocemos hoy día y que es definido por Cecilia Mora-Donatto como “un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.”²⁰³

Esta definición toma en cuenta elementos de la teoría de Miguel Aragón que considero prudente analizar de forma específica para poder entender la manera en la que se lleva a cabo el mecanismo de control por parte del Parlamento dentro de la dinámica gubernamental, a fin de permitir dar sustento a un nuevo instrumento dirigido a regular la actividad parlamentaria que ayude a controlar a los principales controladores del poder.

²⁰² Mora-Donatto, Cecilia, *Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, Colección de temas de democracia y parlamento 1, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados LXII Legislatura, 2015, p. 101.

²⁰³ *Ibidem*, p. 104.

Así pues, el primer elemento de análisis es la determinación de la naturaleza del control parlamentario. Algunos autores cometen el error de considerarlo exclusivamente un control jurídico en tanto que se encuentra regulado a través de normas jurídicas, sin embargo, tal y como se demostró en el apartado anterior, el hecho de que un mecanismo de control encuentre su fundamento en el ordenamiento jurídico no le da la calidad de tal.

En el caso del control parlamentario se hace evidente su mayoritaria naturaleza política en tanto que no cuenta con un canon o parámetro fijo y predeterminado, sumado a que la valoración que se lleva a cabo se realiza libremente con base en razones de oportunidad política y no de verificación jurídica, ya que será el Parlamento quien decida cuando ejerce su facultad de control, pudiendo ser de forma previa o posterior a la comisión de un acto, dando muestra de tener un carácter eminentemente político independientemente de que se encuentre consignado en reglas de derecho.

Sin embargo, lo anterior no debe permitir afirmar que todo control parlamentario es un control político, ya que pueden existir mecanismos de control jurídico que se inscriban dentro del control parlamentario con base en los elementos anteriormente descritos de cada tipo de control. Lo que debemos de afirmar es que el control parlamentario, dentro de un contexto presidencialista, adquiere un carácter mayoritariamente político.

El segundo elemento es referente a la imposibilidad de deslindar la función de control de toda actividad del Parlamento. Algunos autores determinan que la función de control esta estrictamente delimitada a través de ciertos mecanismos y procedimientos, por lo que encuentra una dinámica independiente de otras funciones tales como la legislativa, no obstante, si bien existen instrumentos y procedimientos de control particulares, no podemos afirmar que mediante las demás actividades no se ejerza un mecanismo de control indirecto, ya que, como

afirma Aragón, los procedimientos parlamentarios tienen una polivalencia funcional.²⁰⁴

Así pues, encontraremos la presencia del control parlamentario en todas las actividades del Parlamento, aunque con matices diferenciados en cuanto a la forma en que se desarrollan y sobre todo en sus efectos, ya que se puede hablar de procedimientos usuales o característicos de control, más nunca exclusivos de dicha función.²⁰⁵

Tomando esto en cuenta, podemos describir como tercer elemento del control parlamentario a su objeto, que se centra en la fiscalización de la acción general del gobierno, y que se relaciona con el cuarto elemento que es relativo a los efectos de la sanción.

Ha quedado establecido que el objeto general del control es frenar, vigilar y revisar que los límites establecidos al poder se cumplan y, en caso contrario, se sancionen. En el caso específico del control parlamentario su objetivo será frenar, vigilar y revisar las actuaciones del poder que son ejercidas por aquellos órganos que se encargan de llevar a cabo las atribuciones de la función administrativa del gobierno, principalmente a través del Poder Ejecutivo.

En sus inicios, el control parlamentario se enfocó únicamente en las cuestiones presupuestales, lo que generó un violento embate con el poder central en cuanto al manejo de los recursos públicos por varios siglos. Con el tiempo, el Parlamento fue adoptando la posibilidad de analizar la política exterior adoptada por el gobernante en turno, generando así un contrapeso que garantizara el orden interior respecto del exterior.

Los objetos del control se centraban en las grandes decisiones políticas del gobierno; sin embargo, la actividad gubernamental fue aumentando y abarcando cada vez más áreas de la vida social de las personas, por lo que inevitablemente la actividad del Parlamento en ejercicio de sus atribuciones de control aumentó o

²⁰⁴ Aragón Manuel, *op. cit.*, p. 190.

²⁰⁵ *Ibid.*

debió haber aumentado en la misma proporción, ubicando un sinnúmero de posibles materias como objeto de control.

Por tanto, “ya no sólo las grandes decisiones políticas son hoy objeto de control parlamentario, sino también todas aquellas actividades gubernamentales que afectan a la vida del ciudadano de una forma indirecta.”²⁰⁶ Sin embargo, esto no representa que el control parlamentario tenga la misma intensidad en cada una de ellas, sino que encontrará una magnitud diferenciada que atenderá a la materia y al órgano de que se trate.

Al referirse a la graduación del control parlamentario, Cecilia Mora-Donatto establece que hay ámbitos en los que no debería de existir, como por ejemplo las actividades del Poder Judicial que deben de gozar de plena independencia respecto a los demás poderes del Estado, lo que no implica que pueda realizarse respecto de la política judicial que lleva a cabo el Poder Ejecutivo o sobre las actividades del Consejo de la Judicatura en el caso de nuestro país.²⁰⁷

Otra disciplina, que si bien no se encuentra exenta de control parlamentario si requiere de una intensidad mínima y de una oportunidad justificada, es la referente a las cuestiones de defensa, tanto a nivel interior como exterior, con la finalidad de no entorpecer las actuaciones de los órganos competentes de llevarlas a cabo.²⁰⁸ No obstante, a pesar de ser mínima la intervención del control su necesidad se vuelve fundamental para que el ejercicio de esta atribución cuente con la legitimidad suficiente para llevarse a cabo, como lo hace el Senado mexicano al aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los informes anuales sobre las actividades de la Guardia Nacional y permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país.

Ahora bien, respecto a los mecanismos de control parlamentario que deben tener mayor intensidad respecto de los anteriores, se encuentran los relacionados a valorar las actividades de los órganos constitucionalmente autónomos que

²⁰⁶ Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, p. 121.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 122.

realizan funciones estatales especializadas y los enfocados a analizar la política exterior del gobierno, que pueden abarcar desde los procedimientos de negociación de un tratado y su respectiva ratificación por el Parlamento, hasta la participación del gobierno en órganos, instituciones y foros de carácter internacional,²⁰⁹ que como vimos, esta facultad fue una de las primeras y más importantes en materia de control parlamentario, por lo que su vigencia hoy en día en el contexto de globalización en el que nos encontramos inmersos resulta de suma relevancia.

Por consiguiente, nos quedarían los mecanismos de control parlamentario con mayor nivel de injerencia y que se manifiestan en la actividad ordinaria del gobierno a través del desarrollo de las diversas actividades que le son propias sin distinción de materia, y que suelen tener especial atención cuando se relacionan con la gestión de recursos públicos.²¹⁰ Respecto de esta actividad surgen los más usuales instrumentos de control parlamentario reconocidos en la mayoría de los Estados que cuentan con un sistema de gobierno democrático, los cuales son el procedimiento legislativo, los controles financieros, el nombramiento de determinadas personas funcionarias, la comparecencia de integrantes del gobierno, las preguntas e interpelaciones parlamentarias, así como las comisiones de investigación.

Todos estos mecanismos, a pesar de la diferencia en su intensidad, configuran el control que ejerce el Parlamento a la acción general del gobierno que se constituye como objeto de este, lo que nos da pie a poder analizar los efectos de las posibles consecuencias de estos procesos como uno más de sus elementos.

Como se ha explicado, al ser el control parlamentario un control mayoritariamente político, los resultados del ejercicio de los controles posteriores tendrán como principal sanción declarar la responsabilidad política del gobierno en

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 123.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 124.

caso de que este no se apegue a los límites establecidos para el ejercicio de los encargos públicos.

Como hemos dejado en claro anteriormente, la declaración de la responsabilidad política del gobierno adquiere un efecto difuso y no vinculante; sin embargo, en los sistemas de gobierno parlamentarios esta responsabilidad se verifica de forma inmediata y vinculante cuando se aprueba una moción de censura, en la que se manifiesta la pérdida del respaldo parlamentario hacia el gobierno y se convoca a nuevas elecciones o se propone a una nueva persona que ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo.

En el caso de los sistemas presidenciales, tales como el mexicano, al no ser elegida la persona titular del Poder Ejecutivo a través del Parlamento, esta moción se vuelve imposible de impulsar, por lo que el único mecanismo a través del cual se puede exigir la responsabilidad inmediata es a través del juicio político, en los demás mecanismos de control estaremos en presencia de una responsabilidad política difusa.

Estos mecanismos en los que la responsabilidad política del gobierno se manifiesta de forma vinculante e inmediata fueron los primeros y más importantes en aparecer dentro de la actividad parlamentaria; sin embargo, hemos visto que con el paso del tiempo la función de control aumentó al grado de contar con mecanismos con efectos no vinculantes y difusos. De ahí que Manuel Aragón considere que “la eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta, no sólo en la obstaculización inmediata, sino también en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, no sólo, pues, en derrocar al gobierno, o sin llegar a ello, en corregir sus propuestas, sino también en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.”²¹¹

Es así como resulta importante estudiar como último elemento del control parlamentario a los sujetos que lo llevan a cabo. Ante la actual conformación plural

²¹¹ Aragón Reyes, Manuel. *Estudios sobre el parlamento*, Colección de temas de democracia y derecho 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017, p. 149.

del Parlamento basada en un sistema de partidos políticos y de toma de decisiones de mayoría, puede llegar a suceder que la mayoría coincida ideológica y partidariamente con el gobierno, lo que reduciría la eficacia del control parlamentario y permitiría aumentar la importancia de la participación de la minoría en el desarrollo de las funciones de control.

Por ello, es que en el contexto actual de integración parlamentaria habría que adoptar la distinción entre el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento, en donde en el primero de ellos, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara y, en el segundo, a través de las actividades de las y los parlamentarios en lo individual o de sus grupos, a pesar de que no se llegue a un resultado concreto de control por dicha cámara.²¹²

El control “en” el Parlamento no anula el control “por” el Parlamento y viceversa, estos deben de estar consignados de forma concurrente e incluso reconocidos como derechos de la minoría, a fin de que no sea anulada la pluralidad del Parlamento y se pueda lograr una mayor eficacia en los casos en los que la mayoría coincide partidariamente con el gobierno.

Si bien esta situación debe de estar presente en todos los Parlamentos para cuando la mayoría coincida con el gobierno, hay que dejar en claro que no debemos de perder de vista que, dentro del control parlamentario, la clásica contraposición Gobierno-Parlamento ya no es la más importante, sino la que resulta de la contraposición gobierno-oposición,²¹³ ya que puede suceder que esta última tenga un carácter mayoritario, cambiando la dinámica de los efectos del control.

“Los conceptos de oposición y minoría parlamentaria no son sinónimos, aunque con frecuencia suelen usarse así...la oposición se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera o alternativo, mientras que la minoría

²¹² *Ibidem*, p. 150.

²¹³ *Ibidem*, p. 151.

parlamentaria no siempre puede perseguir necesariamente la sustitución del gobierno existente.”²¹⁴

Al hablar de mayorías y minorías atendemos a un criterio cuantitativo, mientras que al hablar de oposición atendemos a un criterio cualitativo.²¹⁵ Sin embargo, independientemente de si la oposición resulta ser mayoría o minoría, esto no quita el hecho de que deban existir derechos reconocidos expresamente para este último sector que representen una función de control.

Estos elementos resultan ser esenciales para la configuración del control parlamentario; sin embargo, no implica que su implementación deba ser igual en todos los Estados democráticos que cuenten con un Parlamento, ya que la dinámica de control cambiará de un sistema de gobierno a otro, e incluso dentro del mismo sistema los mecanismos de control pueden adoptar modalidades de todo tipo, por lo que resulta importante dejar en claro que, si bien podemos afirmar que estos son los aspectos generales que adopta el control parlamentario, no debemos de darlos por sentados como elementos inmodificables, ya que su actualización vendrá de la mano con la dinámica en la que se desarrolle el ejercicio de las funciones públicas entre los órganos de gobierno y dentro del Parlamento mismo.

²¹⁴ Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, p. 116.

²¹⁵ *Ibid.*

III. LA RESPONSABILIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL

Teniendo un panorama mucho más claro sobre la dinámica de los mecanismos de control del poder, con énfasis en los que lleva a cabo el Parlamento, analizaremos el papel que tiene la responsabilidad en dichos mecanismos.

Tal como lo comenta Carla Huerta Ochoa, “la limitación de atribuciones estatales no es suficiente si entre los medios de control no se incluyen remedios a los abusos del poder, o incluso se establecen sanciones que creen en los detentadores de poder la convicción de que es necesario respetar las limitaciones.”²¹⁶

Si bien la sanción es necesaria, no todo mecanismo de control se reduce a ella. Para poder llegar a la existencia de la sanción se debe de determinar una relación de causalidad que vincule a una persona u órgano con los actos que realiza, es decir, se debe determinar su responsabilidad.

En los controles jurídicos la responsabilidad es un elemento previo a la sanción, pues para poder aplicarla primero se debe de reconocer que es responsable de incumplir con los límites establecidos a través de una valoración igualmente de carácter jurídico.

En los controles políticos la responsabilidad no adquiere un carácter previό, sino que puede ser considerada la sanción misma, ya que, al no tener efectos vinculantes la declaratoria de responsabilidad política del gobierno, esto implica que tiene por finalidad su debilitamiento, lo que permite que pueda llegarse a verificar durante el ejercicio del control sin la necesidad de llegar a un resultado negativo, como sucede con algunos mecanismos de control parlamentario.

Independientemente de esto, lo importante es determinar la presencia de la responsabilidad como consecuencia del mecanismo de control vinculado a la sanción.

²¹⁶ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 16.

Alfredo Hurtado Cisneros afirma “que la finalidad esencial del control es procurar el cumplimiento cabal de atribuciones y obligaciones del servidor público e impedir el abuso del poder; **por lo tanto**, sancionarlo o remediarlo son funciones secundarias del control.”²¹⁷ Respecto de esto, no podemos considerar que sean funciones secundarias, sino consecuencias diferenciadas del control que atienden a circunstancias específicas del ejercicio del poder, ya que si bien hay control previo, durante y posterior a él, la sanción, y por tanto, la responsabilidad viene a formar una pequeña, pero necesaria parte del enorme engranaje de control del poder que determina el sistema constitucional.

Así pues, la responsabilidad no es un mecanismo de control, sino una consecuencia del ejercicio de este. Sin embargo, esto no implica que no se pueda considerar como mecanismo de control al sistema que permite determinar dicha responsabilidad.

Algunos autores consideran que no todo sistema de responsabilidad puede o debe ser considerado como un mecanismo de control. Tal y como se explicó en el Capítulo Segundo, existen diversos tipos de responsabilidad enfocados a las personas servidoras públicas que atienden a sistemas propios y criterios específicos.

Manuel Aragón menciona que “cuando lo que se juzga por los tribunales es una cuestión disciplinaria administrativa o una cuestión de naturaleza penal que afecte a cualquier persona que desempeña un empleo o cargo público, no se está realizando, propiamente, un control del poder, sino ejercitándose, en realidad, otra función muy distinta: juzgándose un delito o una falta administrativa, cuya imputación y resultados afectan a la persona del funcionario, pero no al órgano de poder del que es titular.”²¹⁸

En este aspecto, volvemos a no estar de acuerdo con Aragón, ya que considera que los mecanismos de control únicamente pueden ser considerados como tales cuando no tienen por objeto a las personas, ni a los órganos, sino a los

²¹⁷ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 19. (Negritas añadidas)

²¹⁸ Aragón, Manuel, *Constitución... op. cit.*, p, 138.

actos de estos, es decir, los productos objetivados de la voluntad de tales órganos y que tienen un carácter jurídicamente relevante, ya que se inscriben dentro de los controles de tipo jurídico.²¹⁹

Sin embargo, para lograr un sistema de control verdaderamente efectivo se requiere que existan mecanismos que permitan llevar a cabo un control sobre los actos, pero también sobre los órganos y sus titulares, porque la actividad de la administración pública en su sentido amplio y estricto no puede ser entendido ni disociado de la conducta que llevan a cabo las personas servidoras públicas, ya que estas son las que permiten que el Estado pueda tener voluntad, por ello, es que no considero pertinente que se releguen a los sistemas de responsabilidad con enfoque personal como mecanismos de control solamente por el objeto a controlar o por el tipo de sanción que imponen, ya que al final de cuentas estos sistemas se basan en principios jurídicos que representan límites al ejercicio del poder, por lo que la declaración de responsabilidad correspondiente hace las veces de resultado negativo en la verificación de dichas limitaciones, creando la necesidad de emitir una sanción como consecuencia.

Así pues, al hablar de los sistemas de responsabilidad como mecanismos de control, debemos de tomar en cuenta que existen sistemas de responsabilidad personal y sistemas de responsabilidad orgánica, estos se caracterizan por sanciones tales como la nulidad, la reposición del procedimiento o la realización u omisión de actos específicos, mientras que aquellos se caracterizan por sanciones como la indemnización, la destitución o la pérdida de derechos.

En algunos casos estos sistemas pueden llegar a estar unidos y en otros separados, pero este hecho no quiere decir que unos representen mecanismos de control y otros no, en ocasiones basta aplicar un solo mecanismo para llegar a garantizar la salvaguarda de las limitaciones contempladas en el sistema constitucional; no obstante, en ocasiones se requieren de ambos para llegar a generar las condiciones de regularidad constitucional deseable.

²¹⁹ *Ibid.*

Sumado a ello, hay que decir que tanto los sistemas de responsabilidad personal como los de responsabilidad orgánica tienen un parámetro jurídico preestablecido, que no sólo se conforma por normas sino también por principios, de los cuales estos últimos suelen encontrar mayor relevancia para los sistemas de responsabilidad subjetiva, ya que como quedó establecido en el Capítulo Segundo, este tipo de sistemas encuentra su sustento en principios jurídicos que hacen las veces de límites y que se traducen en normas jurídicas particulares.

Así pues, como lo afirma Alfredo Hurtados Cisneros, “el sistema de responsabilidades debe ser entendido no solamente como un catálogo de deberes burocráticos y de buenas intenciones, sino como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna.”²²⁰

Por tanto, es necesario contemplar a los sistemas de responsabilidad como mecanismos de control y definir previamente los principios que serán base de los mismos y que servirán de límites al ejercicio del poder, para que en el caso de no ser respetados se declare la responsabilidad correspondiente y se establezca una sanción con el objetivo de alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado de los órganos de la administración pública y de las actuaciones de las personas servidoras públicas, quienes son al final de cuentas quienes ejercen el poder político.

²²⁰ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 137.

CAPÍTULO CUARTO

EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PARLAMENTARIAS

I. ELEMENTOS DEL SISTEMA

Con lo expuesto en capítulos anteriores estamos en posibilidad de brindar una mejor comprensión y justificación de la propuesta central de este trabajo, la cual es el establecimiento de un sistema de responsabilidades al interior del Parlamento que sirva como mecanismo de control de su actividad bajo ciertos principios fundamentales que le son propios y que deben ser respetados, ya que de lo contrario podrían ser objeto de imposición de una sanción a través de un proceso jurisdiccional.

Esta nueva propuesta de sistema de responsabilidad parlamentaria implica una serie de modificaciones constitucionales, legales, institucionales y presupuestarias en la estructura y conformación competencial del Parlamento, además de un cambio de paradigma en la actividad de las y los parlamentarios, por lo que habremos de identificar con mayor precisión cada uno de sus elementos.

1.1. Órganos Competentes

Este elemento es uno de los más importantes del sistema, ya que por mucho tiempo se ha conservado en los Parlamentos del mundo el principio de inmunidad jurisdiccional consignado en la Bill of Rights de 1689, el cual consiste en la imposibilidad de que las actuaciones llevadas a cabo internamente por el Parlamento puedan ser controvertidas por órganos externos al mismo.

De ahí que al estudiar la ubicación de los órganos encargados de la responsabilidad parlamentaria en otros países advertimos la característica común de que estos se encuentran dentro del Poder Legislativo, es el propio Parlamento quien se encarga de llevar las investigaciones y generar las correspondientes conclusiones de estas con la finalidad de verificar si existe un incumplimiento o no a las disposiciones que lo rigen y determinar, en su caso, la sanción correspondiente.

El principio de inmunidad jurisdiccional atiende a la necesidad de autonomía que debe caracterizar a los Parlamentos para poder llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y libre de cualquier presión por parte de los otros órganos públicos. Sin embargo, como toda norma y principio, el de inmunidad jurisdiccional del Parlamento no puede ser absoluto ya que debe de encontrar un límite justificado que permita potencializar su capacidad de actuación, sin que por ello se vea vulnerado el carácter político de su actividad ni violentados los derechos de los grupos y personas que lo integran.

Al querer determinar la naturaleza del sistema de responsabilidades como mecanismo de control debemos de identificarlo como un control interno, ya que se encontrará dentro de la estructura estatal y serán uno o varios órganos públicos quienes se encarguen de su funcionamiento, por lo que habría entonces que determinar el nivel de concentración que tendrá y si adoptará una naturaleza jurídica o política.

Obviamente la conformación de estos órganos difiere de un país a otro, pero no por ello dejan de ser parte de la organización propia del Parlamento. Por ello, considero prudente continuar con un alto grado de concentración y que existan una serie de órganos y autoridades al interior del Parlamento encargadas exclusivamente de llevar a cabo todo lo relativo al tema de responsabilidades, pero con nuevas características que permitirán solventar las dificultades que presenta nuestro sistema actual.

La primera de ellas es quitar la facultad a las y los legisladores para investigar las quejas o denuncias que se presentan con motivo de un incumplimiento o violación a las normas y principios de conducta que ellos mismos determinan, con la finalidad de que sea una autoridad independiente y especializada la que conozca de estas, compruebe su procedencia e investigue los hechos para poder, en su caso, iniciar un procedimiento que determine la responsabilidad, la cual se denominará Oficina de Responsabilidad Parlamentaria.

Tal como sucede en Reino Unido, cada Cámara del Parlamento mexicano debe contar con una Oficina de Responsabilidad Parlamentaria cuya persona

titular debe ser nombrada por las dos terceras partes de las y los integrantes del pleno de cada una de estas a través de un procedimiento abierto de comparecencias, en donde las personas aspirantes sean propuestas por los colegios de abogadas y abogados del país, dando con ello un reconocimiento al papel que ejercen estas organizaciones gremiales en la sociedad y garantizando al mismo tiempo la independencia y especialización de las personas propuestas.

La segunda característica es que, a diferencia de lo que sucede en otros Parlamentos en donde la autoridad encargada de investigar presenta sus conclusiones a una comisión o a un comité de ética y/o conducta compuesto por integrantes del Parlamento, este nuevo sistema contempla la creación de un órgano de carácter jurisdiccional competente para ambas Cámaras exclusivamente en materia de responsabilidad parlamentaria, el cual será integrado por tres personas nombradas una por las dos terceras partes de las y los integrantes del pleno de la Cámara de Diputados, otra por las dos terceras partes de las y los integrantes del pleno de la Cámara de Senadores y la última por la persona titular del Ejecutivo Federal.

En los tres casos la persona electa deberá serlo de entre una terna propuesta por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debidamente enviada a las mesas directivas de ambas Cámaras y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para los efectos conducentes. Una vez designadas las personas integrantes, adquieren un marco de plena autonomía respecto de quienes las nombraron para llevar a cabo la toma de decisiones.

Al llevar a cabo la investigación, la Oficina de Responsabilidad de cada Cámara puede determinar su conclusión en caso de no encontrar los datos suficientes que permitan decretar la responsabilidad, no obstante, en caso contrario, deberá de presentar una acusación formal ante el Tribunal de Responsabilidad Parlamentaria para que se le de vista a la parte acusada y pueda iniciarse el proceso ante el órgano jurisdiccional.

Una vez presentada y debidamente notificada la acusación, dependiendo de la gravedad de la falta, se puede realizar un mecanismo alternativo de solución

mediante el cual el parlamentario o parlamentaria reconozca la falta y se acompañe de sanciones leves.

En caso contrario, la persona acusada podrá presentar su defensa y será el Tribunal quien decida sobre la determinación de la responsabilidad o no del parlamentario o parlamentaria conforme a los dichos de las partes, teniendo ambas la posibilidad de recurrir la decisión ante los órganos competentes del Poder Judicial exclusivamente a través del juicio de amparo por considerar que se han violentado sus derechos humanos.

Si comparamos este nuevo modelo con el que existe actualmente en México y en muchos otros países, podríamos afirmar que es muy ambicioso en tanto que estaríamos creando un órgano jurisdiccional al interior del Parlamento respecto del cual las y los parlamentarios deben respetar las decisiones que tome en materia de responsabilidad, situación que no cuenta con un antecedente similar en nuestro país o en algún otro, aunque en España existe un ejemplo de órgano jurisdiccional al interior de las Cortes Generales competente para resolver los recursos interpuestos en materia de contratación pública en los que se viera involucrada la Cámara.

Dicho Tribunal se creó con la finalidad de salvaguardar la autonomía parlamentaria, sin embargo, el hecho de que se encuentre integrado por miembros de la Cámara disminuye las virtudes de dicha finalidad por las posibles influencias políticas que pueden ejercer sobre ellos los líderes de grupo o de partido, a pesar de que sus resoluciones adquieren plena fuerza jurídica y ponen fin a la vía administrativa.²²¹

Siempre se ha contemplado la posibilidad de controvertir las normas que emite el Parlamento ante los juzgados y tribunales del Poder Judicial; sin embargo, casi nunca se ha contemplado la existencia de un órgano de carácter jurisdiccional que pertenezca formalmente al Parlamento y que se encargue de

²²¹ *Resolución de las Mesas del Congreso de Diputados y del Senado por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales*, consultado en abril de 2021 en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A385.PDF

determinar la responsabilidad personal y orgánica de este por violentar los principios fundamentales que guían o debiesen guiar su actividad, tal y como si sucede en el Poder Ejecutivo de nuestro país con el Tribunal de Justicia Administrativa.

Ante el predominante carácter político que reviste al Parlamento, considero necesario que exista un mecanismo de control de carácter jurídico que permita encauzar los ánimos políticos que convergen en la pluralidad de las y los integrantes que lo conforman, sin que por ello se pierda la esencia y autonomía del mismo, sino por el contrario, que se eleven a un grado tal de racionalidad que permita devolverle la eficacia y legitimidad que ha perdido con el paso del tiempo y que lo ha llevado a la situación de crisis que vive actualmente.

Esta situación no implica la supresión de la naturaleza política del Parlamento, lo que se pretende con ello es hacer un proceso de ordenación de la actividad parlamentaria al establecer principios mínimos que deben ser garantizados y que, en caso contrario, habrá mecanismos que los garantizarán y/o sancionarán su incumplimiento. Tal y como lo menciona Manuel Aragón, el proceso de juridificación de la política significa un proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos y no un proceso de eliminación del carácter político de dichos fenómenos.²²²

1.2. Sujetos

Al querer hacer referencia a los sujetos que participarán en el sistema de responsabilidades debemos de tomar en cuenta la naturaleza del sistema y el actual diseño institucional del Parlamento.

Hay que puntualizar que este nuevo sistema de responsabilidades se abocará a determinar la responsabilidad de los órganos parlamentarios y de sus titulares como sujetos pasivos acusados o demandados ante el Tribunal que para efectos se propone crear, en donde se pueden determinar diversos tipos de

²²² Aragón, Manuel, *Constitución... op. cit.*, p, 183 y 184.

responsabilidad atendiendo a la naturaleza de las funciones propias de cada órgano.

Tal y como lo desarrolla José Ramón Cossío Díaz, dentro del Senado de la República y, por tanto, también dentro de la Cámara de Diputados, existe una multiplicidad de órganos internos que los conforman, incluso las Cámaras son órganos que conforman un órgano diferente que se denomina Congreso de la Unión.²²³

Para Cossío un órgano jurídico es “todo conjunto normativo que, a partir de las conductas realizadas por **una** o más **personas** (sus titulares), pudieran producir, a su vez, normas jurídicas crecientemente individualizadas.”²²⁴ Por tanto, los órganos parlamentarios serán aquellos órganos del Estado que realicen funciones o tengan asignadas competencias comúnmente denominadas parlamentarias a partir de disposiciones jurídicas de las cuales puedan derivarse derechos, obligaciones o facultades, por lo que al referirnos a este tipo de órganos debemos de ubicar diversos tipos que atienden a dichas facultades y a su forma de integración.

Así pues, podemos encontrar que existen órganos dedicados a aprobar leyes, otros a analizar la política exterior, otros a juzgar en materia política y así sucesivamente dependiendo la facultad específica. Además, cabe la posibilidad de que existan órganos primarios o simples y órganos secundarios o complejos. Los primeros tienen un titular único, individual o aislado, mientras que los segundos tienen un conjunto de titulares o un titular colectivo.

De ahí que podamos concluir que dentro del nuevo sistema de responsabilidades, al ser los órganos parlamentarios sujetos pasivos del mismo, existe la posibilidad de interponer una queja por el incumplimiento de los principios fundamentales del Parlamento en contra de las y los parlamentarios en lo individual atendiendo a la función que ejercen, pero también en contra de las

²²³ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Los órganos del senado de la república*, México, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, Senado de la República, 2003.

²²⁴ *Ibidem*, p. 24. (Negritas añadidas)

actuaciones que llevan a cabo los órganos colegiados que forman parte del Parlamento en sus diversas modalidades, procurando que no entre en conflicto con otros mecanismos de control, ya que en lo que respecta a la creación de normas su finalidad será frenar, vigilar, revisar y sancionar las actuaciones del Parlamento previo a la aprobación y entrada en vigor de nuevas disposiciones normativas, puesto que una vez en vigencia, su impugnación será a través de otros medios de control jurídico.

Al haber diversos tipos de órganos que se diferencian por sus facultades y formas de integración, habremos de encontrar la aplicación diferenciada de los principios en dichos órganos, ya que no es igual la manera en la que se materializa el principio de representación, de transparencia o de libertad de forma individual en las y los parlamentarios que en forma colectiva en las comisiones, la mesa directiva, los grupos parlamentarios o el pleno, por lo que dependerá de los propios legisladores definir en las normas los niveles de observación de cada principio y al Tribunal verificar que estos sean cumplidos.

Por otro lado, debemos de reconocer la dualidad de los propios integrantes del Parlamento y de los órganos parlamentarios al ser sujetos pasivos y tener la legitimidad para interponer una queja ante la Oficina de Responsabilidad o una demanda ante el Tribunal cuando consideren que se ha violentado el marco regulatorio del Parlamento, debido a que resultan los primeros interesados en que la labor de éste se lleve a cabo con base en los principios que lo rigen.

No obstante, el espectro de sujetos activos se vuelve mucho más amplio ya que no sólo los órganos parlamentarios están interesados en que esto suceda, sino también la ciudadanía tiene un interés directo y particular sobre la actividad del Parlamento, puesto que la relación actual de representante y representado no puede iniciar y terminar únicamente con la expresión del voto, sino que debe de encontrar mecanismos modernos a través de los cuales se le permita a la ciudadanía tener mayor presencia y participación en la toma de decisiones públicas, independientemente de que se conserve la forma tradicional de representación, de ahí que encuentran las y los ciudadanos su justificación para poder interponer quejas ante la Oficina de Responsabilidad y algunas demandas

ante el Tribunal cuando se afecten sus derechos a fin de garantizar el correcto funcionamiento del Parlamento y de sus órganos.

1.3. Actos

Al verse implicados los órganos parlamentarios como sujetos de responsabilidad, tenemos que establecer la naturaleza de los actos que serán objeto de inconformidad en la queja o de impugnación en la demanda, ya que, al ser órganos Estatales regulados por normas jurídicas, los resultados de su actuación tendrán la misma naturaleza, pero resultará importante diferenciar sus actuaciones con respecto a otro tipo de actos de carácter jurídico.

Siguiendo la teoría del acto administrativo de Eduardo García de Enterría, Nicolas Pérez-Serrano Jáuregui considera al acto parlamentario como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”²²⁵

Mientras tanto, Luis Raigosa Sotelo a partir de la postura de una teoría normativa, afirma que el acto parlamentario “es una conducta o acción jurídica consistente en la aplicación de una norma de competencia, mediante la cual se crea una norma jurídica nueva o se realiza el acto final de aplicación de la norma de competencia, realizada por un órgano parlamentario en ejercicio de sus funciones.”²²⁶

Por su parte, Elviro Aranda Álvarez define al acto parlamentario como “el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus cámaras o uno de sus

²²⁵ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolas, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, Núm. 9, primavera de 1981, p. 76.

²²⁶ Raigosa Sotelo, Luis, *Acto parlamentario y órgano parlamentario. Elementos conceptuales para el conocimiento del trabajo del Congreso de la Unión y su control jurídico*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2016, p. 13, consultado en abril del 2021 en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3604/DGAL-2016-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica.”²²⁷

Con estas definiciones podemos comprobar que mientras para algunos autores la teoría del acto parlamentario encuentra mucha influencia con la teoría del acto administrativo, para otros encuentra una justificación mucho más precisa si se sigue una línea argumentativa enfocada a la teoría del derecho y a la secuencia lógico-normativa de validez que tiene el derecho como sistema, tomando como referencia una postura iuspositivista.

Sin embargo, dejando a un lado el tema sobre la derivación teórica del acto parlamentario, tomando en cuenta de que éste no es un trabajo dedicado a dicho fin, encontramos en las definiciones antes descritas elementos de suma relevancia que nos permiten entender la naturaleza y los elementos del acto parlamentario.

En primer lugar, hay que decir que el acto parlamentario encuentra un carácter formal en tanto que pueden denominarse como tales todos aquellos que son emitidos por algún órgano parlamentario, llámese Diputado, Senador, Comisión, Comité, Pleno, Grupo Parlamentario, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, etcétera.

Sin embargo, también encontramos la posibilidad de denominar como tales no sólo a aquellos que son emitidos por un órgano parlamentario, sino que son emitidos en ejercicio de una función de carácter parlamentario, por lo que cabe la posibilidad de que órganos externos al Parlamento puedan emitir este tipo de actos.

Así pues, dentro del especial ámbito de los actos considerados formal y materialmente parlamentarios al mismo tiempo algunos autores se han dado a la tarea de clasificarlos en actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión.²²⁸ Si bien, estas pueden considerarse las principales funciones parlamentarias no son las únicas, por lo que estimo que esta

²²⁷ Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Cuadernos y Debates, Núm. 77, 1998, p. 134.

²²⁸ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *op. cit.*, p. 81.

clasificación encuentra una limitante y lo que importa, independientemente del tipo de función parlamentaria de que se trate, será determinar los elementos del acto para poder identificar su naturaleza y determinar su posterior procedibilidad al momento de ser motivo u objeto de un procedimiento de responsabilidad conforme al sistema propuesto.

La doctrina admite diversos elementos del acto parlamentario entre los que se encuentran los subjetivos, los objetivos y los formales.²²⁹ Los subjetivos, que también pueden considerarse como de existencia, se refieren a la competencia y a la voluntad, en donde la primera es entendida como el conjunto de atribuciones que facultan a un órgano o a su titular o titulares a realizar una función de naturaleza específica que está considerada como parlamentaria por la ingeniería constitucional, legal o reglamentaria, en una materia específica. Con la característica de que dichas atribuciones pueden ser ejercidas a través de un amplio margen discrecional o bien, de una aplicación estricta.

En lo que respecta a la voluntad, se requiere que esta se manifieste de forma expresa sin importar los mecanismos mediante los cuales se realice, ya que dependerá del tipo de órgano que emite el acto como es que se logra materializar la voluntad, puesto que, en el caso de los órganos simples puede ser que se haga a través de una firma individual que manifieste externamente su conformidad o no con el acto o a través de una constancia de votación y rúbrica del titular o titulares del órgano cuando se trate de órganos complejos.

Con respecto a los elementos objetivos estos son el presupuesto de hecho, el objeto, el fin, la causa y el motivo, aunque algunas posturas sólo admiten el presupuesto de hecho, el fin y la causa, siendo explicados por Luis Raigosa Sotelo de la siguiente forma:

“Un ejemplo en el campo parlamentario podría ser la presentación de una iniciativa al presidente de la Mesa Directiva como presupuesto de hecho para el turno. El fin es el efecto jurídico que señala la norma, por ejemplo, la presentación de un dictamen al presidente de la Mesa Directiva tiene el fin de someterlo al

²²⁹ Cfr. Raigosa Sotelo, Luis, *op. cit.*, p. 14.

conocimiento del Pleno. El objeto es el contenido del acto parlamentario, por ejemplo, el contenido de disposiciones legales que propone una iniciativa. La causa consiste en la relación entre la voluntad y el objeto del acto parlamentario, de nuevo podemos pensar en una iniciativa, pero con un contenido específico, por ejemplo, la regulación de los partidos políticos en una ley específica como instrumento para ordenar su organización y funciones. Finalmente, los motivos serían, con apoyo en el último ejemplo, acaso la carencia de orden de los partidos políticos.”²³⁰

Al respecto considero únicamente conservar al motivo, al objeto y al fin como elementos objetivos del acto parlamentario, ya que cabría la posibilidad de llegar a confundir el presupuesto de hecho con la causa o la causa con el motivo, por lo que para evitar volver aún más complejo el tema, considero importante que sean estos tres los elementos objetivos que configuren al acto parlamentario.

Por último, los elementos formales son aquellos que establecen cuestiones en cuanto a los requisitos y formalidades que debe tener el acto para su validez, tales como cuestiones de tiempo, lugar, estilo, etcétera.

Si bien podemos encontrar una similitud teórica de los elementos del acto parlamentario con los del acto administrativo, podremos diferenciarlos en tanto analicemos la naturaleza de las funciones que empleen los órganos públicos. Así, los actos de administración y gestión que les correspondan a los órganos administrativos del Parlamento no pueden ser considerados como parlamentarios, ya que a pesar de que le corresponden a este órgano, se realizan con motivo de la relación que encuentra con la administración pública en su sentido amplio, por lo que los actos de los órganos parlamentarios tendrán la calidad de parlamentarios solamente cuando sean ejercidos con motivo de atribuciones o facultades de naturaleza parlamentaria.

Así pues, los actos que revistan estos elementos podrán ser objeto de quejas o demandas ante las autoridades en materia de responsabilidad; sin embargo, hay que dejar en claro que debido a la naturaleza del Parlamento no

²³⁰ *Ibidem*, p. 16.

todo el ejercicio de sus atribuciones y facultades da como resultado un acto material o documental que pueda ser objeto de revisión jurisdiccional para determinar una responsabilidad orgánica, por lo que habrá que estar atentos a los actos que los titulares de los órganos parlamentarios lleven a cabo en ejercicio de sus atribuciones y facultades a fin de que sean denunciados cuando se realicen incumpliendo las normas y principios que los rigen sin que haya una resolución de por medio, dando pie a la verificación de la responsabilidad personal de las y los titulares de dichos órganos.

Lo antes descrito, abre la posibilidad a que los actos internos del Parlamento puedan estar bajo un control jurisdiccional que tenga como parámetro ciertos principios fundamentales que deben caracterizar a su actividad. Se podría decir que esta circunstancia choca o inhibe la doctrina de los *interna corporis acta* surgida en la tradición inglesa consistente en “la inmunidad de todas aquellas actuaciones internas de las Cámaras que carecen de eficacia jurídica constitutiva a extramuros de la Asamblea Legislativa, con fundamento en la garantía de la autonomía de las Cámaras; el principio de división de poderes; y las cuestiones políticas no justiciables.”²³¹

Sin embargo, no es la primera vez que esta doctrina encuentra excepciones. En España el Tribunal Constitucional ha ido aceptando con el tiempo la posibilidad de que algunos actos internos del Parlamento pueden estar sujetos a control jurisdiccional, ya que en un primer momento consideró que sólo estaban sujetos a tal control cuando afectaban relaciones externas del órgano o se concretaban en la redacción de normas objetivas y generales. Sin embargo, el Tribunal modificó en su jurisprudencia esta percepción para aceptar que los actos internos del Parlamento pueden ser objeto de control jurisdiccional siempre y cuando con su aplicación o simple vigencia vulneren un derecho humano susceptible de amparo constitucional.²³²

²³¹ Amaya, Jorge Alejandro, *El control jurisdiccional de los interna corporis acta*, en Regueira, Enrique Alonso (Coord.), *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2013, p. 51.

²³² *Ibidem*, p. 59.

Así es como las y los parlamentarios españoles, alegando la violación de su derecho a la participación política, han logrado acceder a la jurisdicción del Tribunal Constitucional para que conozca de actos internos del Parlamento, tal y como sucedió en el fallo contra el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia en donde se anuló una norma interpretativa de dicho Parlamento que estableció un procedimiento para la disolución de una comisión de investigación que fue creada para investigar el caso en relación con la catástrofe del petrolero “Prestige” en el 2002, prescindiendo de los requerimientos establecidos en el reglamento para ello.²³³

Estos casos han llegado incluso al grado de establecer como medida cautelar la suspensión de las sesiones de pleno de las Cámaras, tal y como sucedió con el Parlamento de Asturias, en donde el Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad decretó la medida bajo el argumento de que en él se iban a aprobar unas normas de designación de consejeros de una caja de ahorros local, las cuales tenían una naturaleza materialmente administrativa, por lo que decidió suspender su discusión hasta que el asunto fuera resuelto.²³⁴

En otros países se han verificado igualmente avances en cuanto a la disminución de los efectos de la doctrina de los *interna corporis acta* y México no es la excepción. En nuestro país se ha ido adoptando con el tiempo la postura de controlar judicialmente los actos internos del Parlamento a través del análisis que ha hecho la Corte sobre el correcto cumplimiento del proceso legislativo, puesto que en algunos casos ha determinado la inconstitucionalidad de la ley o de partes normativas de la misma por no cumplir con los elementos de dicho proceso, además de que se ha extendido la posibilidad de incidir jurisdiccionalmente en la actuación interna del Parlamento cuando verifica, a través de los principales medios de control constitucional, que este ha incurrido en una omisión legislativa, pudiendo ser esta de carácter absoluto o relativo en ejercicio de competencias obligatorias o potestativas.

²³³ Agüeras Angulo, Carmen, *Control jurisdiccional de los actos parlamentarios*, Pluralidad y Consenso, Vol. 3, Núm. 17, 2011, p. 47.

²³⁴ *Ibidem*, p. 49.

Además, destaca el criterio adoptado en el Amparo en Revisión 258/2019 el cual señaló que, en apego a los principios de estricto derecho, *pro actione*, pro persona, audiencia, debida defensa, protección judicial, tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, debe interpretarse que la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo únicamente proscribe la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los Congresos Locales en ejercicio de funciones soberanas, lo que de ninguna manera puede extenderse a los actos previos a esas resoluciones legislativas, abriendo la puerta a analizar cuestiones de debido proceso en los procedimientos llevados a cabo por los Parlamentos locales en ejercicio de funciones soberanas, siguiendo la línea argumentativa que constituyó el Amparo en Revisión 974/2018.

Sin embargo, la doctrina inglesa se ha mantenido vigente para los demás tipos de actos internos que lleva a cabo el Parlamento bajo las premisas de la división de poderes y la autonomía parlamentaria; no obstante, esto ha generado bastantes conflictos en su dinámica interna debido a que al estar basada en la decisión de la mayoría, en ocasiones toman decisiones bajo el manto soberano que alegan les protege y que suelen ser violatorias de disposiciones constitucionales, legales y/o reglamentarias sin que exista un mecanismo que permita controvertir dichas decisiones por no apegarse al marco regulatorio.

La autonomía del Parlamento debe ser entendida en varios sentidos, los cuales pueden ser considerados principalmente dentro del ámbito normativo, el presupuestario, el de gobierno y el administrativo.²³⁵ Por lo que, si bien a partir de estas consideraciones se derivó la doctrina de inmunidad jurisdiccional de los actos internos del Parlamento, no podemos permitir que a la fecha esta se haya vuelto más un pacto de impunidad individual que de inmunidad orgánica.

Tan sólo en México los medios de control constitucional respecto del proceso legislativo “no han sido suficientes para proteger el principio democrático en la elaboración de las normas. El Tribunal Constitucional mexicano es

²³⁵ Cfr. Figueruelo Burrieza, Ángela, *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, núm. 1, enero-junio, 2003.

contradictorio, por un lado, no estudia una gran cantidad de violaciones procesales porque considera que la votación del Pleno subsana cualquier vicio, y se crea un ámbito en que los accionantes no fueron escuchados y además no podrán reclamar esas violaciones ante ninguna instancia más; y por otro lado cuando la Corte decide entrar al estudio de las violaciones procedimentales, muchas estima que no son trascendentes.”²³⁶

Tal y como lo afirma Jorge Alejandro Amaya, “debe ser tenido en cuenta que el peligro de los abusos de la mayoría, siempre presente en todo régimen político democrático, exige soluciones de mayor participación jurisdiccional en el tren de garantizar los derechos de las minorías legislativas, particularmente en países de menor tradición en el funcionamiento de un Parlamento libre.”²³⁷

Los actos parlamentarios encuentran muchas formas de materialización a través de muy diversos órganos y procedimientos; sin embargo, lo que importa verdaderamente es contar con la posibilidad real de que exista una tutela judicial efectiva sobre los mismos y que el régimen constitucional, legal y reglamentario impere sobre cualquier aspecto político.

1.4. Sanciones

Analizados los elementos más importantes del sistema, solamente nos resta concluir con el estudio de las consecuencias jurídicas que trae consigo la aplicación y funcionamiento del nuevo sistema de responsabilidades parlamentarias.

Como quedó demostrado en el Capítulo Tercero, la sanción es una consecuencia necesaria del resultado negativo que deriva de la implementación de un mecanismo de control, en donde la responsabilidad sirve como elemento de imputación de la sanción a la acción u omisión del órgano o de su titular o titulares.

²³⁶ Orta Flores, Sara Berenice y Bercholc, Jorge Omar, *La corte y la función legislativa en México. Aporte empírico y propuestas sobre temas pendientes*, México, SEDIA, REDIPAL, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016. Consultado en abril del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/TEMA2/T2_CRV-IX-13-16.pdf

²³⁷ Amaya, Jorge Alejandro, *op. cit.*, p. 58.

Al ser el sistema de responsabilidad un mecanismo de control jurídico, la sanción que derive del resultado negativo de su ejercicio tendrá la característica de ser inmediata y con efectos vinculantes; sin embargo, el tipo de sanción que corresponda aplicar dependerá del acto que motive el ejercicio del control.

En la administración pública del Poder Ejecutivo se cuenta con un Tribunal en materia administrativa que es competente para conocer de los procedimientos sancionatorios de las personas servidoras públicas que incurran en alguna de las faltas descritas en la ley, pero también de sancionar los actos de dicha administración que no contengan los elementos mínimos requeridos o no respeten los lineamientos de actuación del órgano que lo emitió. En el primero de los casos determina la responsabilidad personal, mientras que, en el segundo, se determina la responsabilidad orgánica, contemplando distintos tipos de sanción atendiendo a la naturaleza de la responsabilidad, de los actos y de las faltas cometidas.

Si bien la estructura de dicho Tribunal establece secciones especializadas para la substanciación de cada tipo de responsabilidad, no dejan de formar parte de su competencia. En el caso del Tribunal de Responsabilidad Parlamentaria que se contempla crear, consideramos que basta con una conformación tripartita simple que conozca y atienda ambos tipos de responsabilidad, y que, tomando en cuenta la naturaleza del acto, el tipo de responsabilidad y la magnitud de la falta cometida ejerza su facultad para imponer alguna o varias sanciones de las que consideramos necesarias se contemplen en el sistema.

En el caso de la responsabilidad orgánica lo que se busca es controlar los actos de los órganos parlamentarios, por lo que las sanciones que se determinen serán en relación con los mismos, es decir, puede decretarse por el Tribunal que al no contar con los elementos mínimos requeridos o por violar disposiciones expresas los actos se declaren nulos y, de ser necesario, se reponga el procedimiento en su totalidad para emitir uno nuevo que cumpla con los elementos mínimos requeridos y respete los principios que rigen la actividad interna del Parlamento, o en su caso, se creen situaciones jurídicas concretas con la finalidad de no restituir el procedimiento.

Puede determinarse también que el acto es defectuoso pero subsanable, requiriendo la reposición únicamente de una parte del procedimiento y la adecuación del acto tomando en cuenta las nuevas actuaciones. Además, dentro de la reposición del procedimiento pueden determinarse actos específicos que deben realizar u omitir realizar el o los órganos parlamentarios con el fin de adecuar su actividad dentro del marco jurídico disponible.

En lo que respecta a la responsabilidad personal, más allá de determinar la responsabilidad de los órganos parlamentarios por sus actos, se enfoca a responsabilizar a las personas titulares de dichos órganos por la conducta que tengan en el ejercicio de sus funciones, la cual debe de apegarse al marco regulatorio dispuesto por el propio Parlamento.

Así pues, el Tribunal podrá sancionar a las y los parlamentarios a través de una amonestación pública o privada en donde se les aperciba de tomar medidas para no cometer la falta de nueva cuenta, además de la posibilidad de ofrecer disculpas públicas por afectar intereses de la ciudadanía o de la Cámara. Se podrá considerar imponer el pago de una multa o el no percibir porcentaje de su dieta y/o de las prerrogativas que reciben por formar parte de una comisión, un comité, un grupo parlamentario o un órgano de gobierno. Además, en el caso de que se trate de un mal manejo de recursos públicos o en daños patrimoniales la persona involucrada tendrá que restituir los recursos, el patrimonio o su equivalente en dinero para reparar el daño o el perjuicio ocasionado.

Otras posibles sanciones son la remoción del parlamentario o parlamentaria de alguno de los órganos antes mencionados, así como la suspensión por tiempo determinado de sus funciones, las cuales pueden abarcar desde un día hasta la culminación del periodo ordinario de sesiones o del periodo de receso, estableciendo la posibilidad de prohibirle la entrada al recinto parlamentario o hacerse de sus servicios en tanto no recupere su calidad de parlamentario o parlamentaria.

Por último, las sanciones más severas que el Tribunal puede considerar imponer tomando en cuenta la gravedad de las faltas cometidas es la destitución

del cargo de parlamentaria o parlamentario de la persona involucrada, sumado a la posibilidad de decretar la inhabilitación de esta para formar parte del Parlamento durante cierto tiempo después de iniciados los efectos de la destitución. En el caso de que la sanción se dirija a un grupo parlamentario, puede contemplarse su disolución ante el incumplimiento de las determinaciones del Tribunal o ante la reincidencia de la falta.

A grandes rasgos estas serían las principales sanciones que contemplaría el nuevo sistema de responsabilidades parlamentarias atendiendo a los actos y órganos que permiten la actividad interna en el Parlamento, los cuales hasta hoy habían logrado estar fuera de cualquier posibilidad de procesamiento jurídico, más allá de los elementos de procedimiento que conoce la Corte al momento de estudiar la constitucionalidad o no de una norma.

Esta propuesta permite romper ciertos paradigmas que permean dentro del derecho administrativo, parlamentario y constitucional; sin embargo, considera el diseño actual del Parlamento en México y algunos de los principios que derivan de su sistema federal, republicano y democrático para consolidar un mecanismo dentro del Parlamento constituido con la mayor legitimidad posible a fin de garantizar la eficacia del Estado constitucional democrático de derecho a través del respeto a las disposiciones normativas por todas las autoridades, incluidas aquellas que participan de primera mano en la configuración formal y material de estas.

Tal y como lo establece Alfredo Hurtado Cisneros, “el verdadero éxito en el combate a la corrupción, la ineficacia y la impunidad radica en la garantía del cumplimiento de las atribuciones y obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos, lo cual no debe basarse en un sistema de cárcel y carceleros, sino en garantizar el efectivo cumplimiento de las tareas de los servidores públicos.”²³⁸

²³⁸ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 6.

“La finalidad del Estado constitucional y democrático de derecho es la legitimidad de los actos de autoridad, el respeto a las normas y principios constitucionales, no el monopolio de los tribunales constitucionales.”²³⁹

El poder soberano es uno y reside esencial y originariamente en el pueblo de México. Los poderes públicos y sus órganos no son más que medios y mecanismos a través de los cuales este poder se ejerce, si bien pueden considerarse autónomos en el ejercicio de sus funciones, nunca, y repito, nunca, podrán considerarse así mismos soberanos y vulnerar bajo esa afirmación el régimen constitucional, legal y reglamentario que los estructura y regula.

²³⁹ Orta Flores, Sara Berenice y Bercholc, Jorge Omar, *op. cit.*

II. CASOS

Teniendo claros los elementos del nuevo sistema de responsabilidades parlamentarias, habremos de estudiar algunos casos concretos que se han suscitado dentro del Parlamento mexicano durante los tres años de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con el objetivo de hacer evidente el incumplimiento por parte de sus órganos de muchas disposiciones legales, reglamentarias e incluso constitucionales, vinculadas a faltas de conducta cometidas por las personas titulares de dichos órganos en contravención a los principios rectores de su actividad, sin posibilidad real de que puedan ser objeto de un control jurídico que garantice la validez del Estado democrático de derecho.

Dentro de este último apartado analizaremos siete casos divididos en tres temáticas que considero exponen de forma integral el problema de impunidad que se vive dentro del Parlamento y que permiten demostrar el funcionamiento y utilidad de un posible nuevo sistema de responsabilidades.

2.1. Integración Parlamentaria

Los dos primeros casos por exponer son relativos a la integración de algunos órganos del Parlamento, ya que, con el cambio de titulares y la reconfiguración de mayorías y minorías en el año de 2018, se crearon las condiciones propicias para cometer abusos al respecto y atentar en contra del principio de representación, tanto en el pleno de la Cámara de Diputados como en la Comisión Permanente.

2.1.1. Sobrerrepresentación

Respecto al primero de estos casos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 54 que, en referencia a la Cámara de Diputados, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de curules por mayoría relativa y por representación proporcional que represente un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

Como se explicó en el Capítulo Primero, la adopción de un límite constitucional de sobrerrepresentación en la conformación de la Cámara de

Diputados es consecuencia del devenir histórico y político de nuestro país ante el poder hegemónico que fue ejercido durante poco más de 70 años por un solo partido, por lo que dicha medida tiene como finalidad mantener un equilibrio entre el voto de la ciudadanía y la conformación de la Cámara de Diputados para que esta sea lo más simétrica posible a la voluntad popular y refleje razonablemente la diversidad de preferencias ciudadanas.

No obstante, en las dos legislaturas previas a la LXIV no se respetó dicho límite y se vulneró el principio de representación conforme lo regula la Constitución federal, ya que “en 2015, PRI y PVEM obtuvieron el 50.0 % de la Cámara de Diputados, aunque sólo alcanzaron el 40.3 % de los votos. La sobrerrepresentación fue del 9.7 %, 1.7 % por encima del tope constitucional. Tres años antes, en el proceso de 2012, esos mismos dos partidos obtuvieron el 40.0 % de los votos y el 48.2 % de la Cámara, lo que generó una sobrerrepresentación 0.2 % por encima del límite.”²⁴⁰

En lo que respecta a la legislatura que dio inicio en 2018, la sobrerrepresentación superó los precedentes de 2012 y 2015, ya que la coalición “Juntos Haremos Historia” conformada por los partidos Morena, PT y PES obtuvo el 45.7% de los votos de la elección, pero juntos consiguieron el 61.6 % de la Cámara de Diputados, lo que da una diferencia de 15.9% y un excedente de 7.9% del límite de sobrerrepresentación permitido.

Durante el proceso electoral dicha coalición postuló candidaturas comunes en 292 de los 300 distritos de mayoría relativa, 142 de estas fueron registradas como candidaturas de Morena, 75 del Pt y 75 del PES y en las elecciones se ganaron 212 distritos, de los cuales 98 fueron para Morena, 58 para el PT y 56 para el PES, aunque a Morena se le sumaron 8 distritos en los que ganó de forma individual, quedando así con un total de 106 diputaciones de mayoría relativa.²⁴¹

²⁴⁰ Martín Reyes, Javier y Garza Onofre, Juan Jesús, *La sobrerrepresentación como fraude a la constitución*, Revista Nexos, Blog del Federalismo, diciembre 7, 2020, consultado en abril de 2021 en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/12/la-sobrerrepresentacion-como-fraude-a-la-constitucion/>

²⁴¹ Murayama, Ciro, *La captura del congreso por morena*, Revista Nexos, 1 julio, 2019, consultado en abril del 2021 en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>

Si analizamos los triunfos por partido en cada distrito, de los 220 ganados por la coalición, Morena obtuvo la mayoría de los votos en 213 y los 7 restantes se ganaron gracias a la suma de votos entre los tres partidos. Sin embargo, gracias a la distribución establecida en el convenio de coalición fue que el PT y el PES pudieron obtener tal cantidad de escaños a fin de que no le fueran contabilizados al partido político Morena y pudiese este último obtener mayor cantidad de diputaciones por la vía de representación proporcional.

Así, al repartir las 200 diputaciones por esta última vía, a Morena se le asignaron 85 diputaciones para quedar en 191 que representaban el 38.2% de la Cámara; al PT se le asignaron 3 diputaciones para quedar en 61 con el 12.2% de la Cámara y al PES no se le asignó ninguna debido a que no obtuvo el mínimo legal requerido para mantener su registro como partido político y, por tanto, la potestad de recibir diputaciones de representación proporcional, por lo que su integración parlamentaria quedó en 56 curules, representando el 11.2% de la Cámara.

Si lo vemos por partido político, en la votación total emitida Morena obtuvo el 37.3% de los votos, el PT el 3.9% y el PES 2.4%, pero en la votación nacional emitida, que es la que cuenta para la asignación de diputaciones de representación proporcional y para verificar el límite de 8% de sobrerrepresentación, Morena obtuvo el 41.3%, el PT el 4.4% y el PES al perder el registro obtuvo el 0%.

Hasta este punto podemos establecer que, derivado de los convenios de coalición, las autoridades electorales distribuyeron las diputaciones de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la Constitución federal y, que si bien, la coalición “Juntos Haremos Historia” encontró un exceso del 7.9% sobre el límite de sobrerrepresentación, este hecho no vulneró directamente el texto constitucional ya que el límite del 8% se dirige exclusivamente a la integración por parte de los partidos políticos en lo individual y no de las coaliciones, tal como lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación (TEPJF),²⁴² por lo que tomando en cuenta la distribución realizada por las autoridades electorales y la votación nacional emitida resultado de las elecciones, por más fraudulenta e inmoral que haya sido dicha estrategia, no vulnera la disposición constitucional.

Sin embargo, el 1 de septiembre de 2018, día en que inició el primer periodo ordinario del primer año legislativo de la LXIV Legislatura, el partido Morena informó que su grupo parlamentario no se integraría por los 191 que había determinado la autoridad electoral, sino por 252 diputadas y diputados, es decir, un 50.4% del total de la Cámara, esto debido a que muchas de las personas titulares de las diputaciones que ganaron por mayoría relativa el PT y el PES eran afiliadas a Morena y una vez tomando posesión decidieron integrarse a su grupo parlamentario.

Además, en el transcurso de la legislatura diputadas y diputados de otros grupos parlamentarios han tomado la decisión de unirse al grupo de Morena para así conformarse por 256 diputaciones, mientras que el PT cuenta con 47 y el PES con 20.²⁴³

Estos saltos entre partidos no sólo hacen que el excedente del límite de sobrerrepresentación por coalición aumente de 7.9% a 10.9%, sino que Morena supere el umbral del 8% de sobrerrepresentación en 1.9% al contar con el 51.2% de la Cámara y únicamente el 41.3% de la votación nacional.

Si bien las disposiciones relativas a coaliciones y distribución de diputaciones de representación proporcional son de naturaleza electoral, no dejan de tener un vínculo directo con el derecho parlamentario, cuyo ámbito sería competencia del Tribunal de Responsabilidad Parlamentaria, ya que éste a través de una ponderación derivada del choque entre los principios de representación y libertad de las y los parlamentarios, podría conocer de los actos de incorporación de una diputada o un diputado a un grupo parlamentario específico y, en su caso,

²⁴² Jurisprudencia: 29/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, páginas 13 y 14; y sentencia SUP-REC-943/2018 y acumulados.

²⁴³ *Composición porcentual de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados*, consultado en abril de 2021 en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

resolver anularlas por provocar un excedente en el límite permitido de sobrerrepresentación partidaria que establece la Constitución, recobrando así el equilibrio en la integración de la Cámara.

Si bien el Tribunal no tendría competencia para determinar la anulación del procedimiento de distribución de diputaciones, si podría realizar un control interno a fin de que la disposición constitucional que establece el límite del 8% de sobrerrepresentación sea respetada, ya que la modificación en la integración de los grupos parlamentarios puede implicar un cambio en la integración de las Comisiones, los Comités, la Mesa Directiva y la JUCOPO, así como en el otorgamiento de prerrogativas parlamentarias.

Aunque este mecanismo no resuelve de fondo el problema de la sobrerrepresentación en el Parlamento (debido a que se requiere un rediseño constitucional del sistema de distribución de diputaciones de representación proporcional o medidas especiales por parte de la autoridad electoral para evitar este tipo de fraude a la ley), en la medida de sus posibilidades y sus competencias, el nuevo Tribunal podría resolver los abusos y excesos que se presenten al respecto garantizando que la conformación interna de la Cámara se encuentre establecida bajo los términos que dicta la Constitución, sancionando tanto al grupo parlamentario como a las y los diputados involucrados para que dicha situación no volviera a presentarse.

2.1.2. Comisión Permanente

El segundo de los casos relativos a la integración parlamentaria hace referencia a una situación que, de igual manera, tuvo lugar dentro de la actividad de la Cámara de Diputados y de forma específica en la Comisión Permanente.

Los artículos 65 y 66 de la Constitución federal establecen que habrá dos periodos ordinarios de sesiones que abarcarán del 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de febrero al 30 de abril, con la posibilidad de extender el plazo del primero de ellos hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo.

Por su parte, el artículo 78 establece que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputadas y diputados y 18 senadoras y senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.

Si bien se tenía contemplado que el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LXIV Legislatura terminara el 30 de abril del 2020, por cuestiones derivadas de la pandemia que se presentó a nivel mundial a causa del virus SARS-COV-2, con motivo de las medidas tomadas por las autoridades en materia de salubridad y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 68 constitucional, se aprobó suspender las sesiones ordinarias por más de tres días a partir del 20 de marzo de 2020 en el caso de la Cámara de Diputados y a partir del 25 de Marzo de 2020 para la Cámara de Senadores, ello en tanto disminuyeran los riesgos de contagio o se requiriera sesionar por alguna causa extraordinaria, con la finalidad de salvaguardar la salud y la vida de todas las personas que se ven involucradas en las labores parlamentarias día con día.

Con base en lo anterior, cada una de las Cámaras aprobó el acuerdo de su respectiva Junta de Coordinación Política sobre el nombramiento de las y los integrantes que deberían conformar la Comisión Permanente correspondiente al segundo receso del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura en caso de que no se pudiera sesionar antes de que terminara el periodo de sesiones en cuestión.

Así pues, el 19 de marzo de 2020 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de su JUCOPO en el que se dispuso que de los 19 integrantes que le corresponden a la Cámara serían 10 por parte del partido político Morena, 3 por el PAN, 2 por el PRI, 1 por el PT, 1 por MC, 1 por el PES y 1 por el PVEM, dejando fuera de su integración la representación por parte del PRD, partido que

conforme a las disposiciones legales vigentes, tiene registro nacional y grupo parlamentario.²⁴⁴

Esta situación vulnera sin lugar a dudas el principio de representación y la costumbre parlamentaria de considerar a por lo menos un integrante de cada grupo parlamentario de la Cámara en la integración de la Comisión Permanente, ya que al ser un órgano derivado de la conformación plural del Parlamento, este debe de integrarse de la misma forma conforme a los porcentajes partidistas de las Cámaras, respetando el derecho que tienen las y los legisladores de minoría a formar parte de dicho órgano que sustituye en muchas de las funciones a las Cámaras para continuar con los trabajos parlamentarios durante los recesos del Congreso de la Unión.

Al considerar injusta esta decisión, las diputadas Verónica Juárez Piña y Abril Alcalá Padilla pertenecientes al grupo parlamentario del PRD, quienes habían sido designadas por el mismo como sus representantes en la Comisión Permanente el 18 de marzo 2020, presentaron el 23 del mismo mes y año una demanda de juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para controvertir el acuerdo de la JUCOPO y del pleno de la Cámara de Diputados por el cual se designaron las diputaciones integrantes de la Comisión Permanente.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el asunto determinó desechar de plano la demanda por ser improcedente al tratarse de un acto de naturaleza parlamentaria y no electoral, ya que según su criterio el acuerdo impugnado tuvo como finalidad atender la organización del Congreso de la Unión a fin de poder continuar los trabajos parlamentarios durante su receso, siendo por tanto un acto ajeno a lo electoral y vinculado al derecho parlamentario, por lo que concluyó no tener competencia material para resolver el asunto.²⁴⁵

²⁴⁴ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a las y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al segundo receso del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en abril del 2021 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200319-X.pdf>

²⁴⁵ Sentencia SUP-JDC-186/2020

Este criterio ha sido sostenido por el TEPJF en otros juicios y marca un ámbito claro de improcedencia cuando se tratan de asuntos de carácter parlamentario, dejando así un margen de inmunidad e impunidad que atenta contra principios básicos del funcionamiento parlamentario, contra derechos de minorías y contra derechos de las personas parlamentarias en lo individual, ya que no sólo vulnera su derecho de acceso a los órganos parlamentarios, sino que las discrimina por su afiliación partidista y pertenencia a un grupo parlamentario específico.

Es relevante exponer que esta situación no sólo sucedió en contra del PRD en los hechos previamente descritos, sino también en los procesos de nombramiento de diputaciones a la Comisión Permanente correspondientes al primer receso del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura;²⁴⁶ al primer receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, en donde también fue excluido de formar parte de dicho órgano el PVEM;²⁴⁷ y al segundo receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura,²⁴⁸ en donde se incorporó de nueva cuenta al PVEM, pero no al PRD.

De contarse con el Tribunal de Responsabilidad propuesto, este caso podría ventilarse ante el a través de la presentación de una demanda, con la finalidad de que conociera del mismo y determinara si la JUCOPO de la Cámara de Diputados vulneró el principio de representación y violentó derechos del grupo parlamentario del PRD y de las diputadas en lo particular, al no incluirlas en la conformación de la Comisión Permanente en los acuerdos antes mencionados.

²⁴⁶ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en abril de 2021 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/dic/20191212-X.pdf>

²⁴⁷ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a las y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al primer receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en abril de 2021 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201214-X.pdf>

²⁴⁸ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se nombran a las diputadas y a los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al segundo receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en abril de 2021 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210429-XII.pdf#page=2>

De reconocerse esta situación el Tribunal podría solicitar la reposición del procedimiento estableciendo la inclusión de las legisladoras del PRD en el acuerdo por el que se nombraron las diputaciones que formarían parte de la Comisión Permanente en caso de no haber iniciado funciones, o por el contrario, podría modificar la integración de dicho órgano, una vez instalado, al encontrar fundados los agravios, dando lugar a una posible imposición de sanciones particulares a las y los diputados titulares del órgano que votaron a favor del acuerdo si se comprueba que dicha exclusión se llevó a cabo dolosamente contra el grupo parlamentario y sus integrantes con el objeto de diluir las posibilidades reales de este y de los demás grupos minoritarios de formar oposición en la Comisión Permanente y obtener una mayoría indudable dentro de dicho órgano.

Así pues, el sistema de responsabilidades representaría un mecanismo de control jurídico eficaz para la actividad interna del Parlamento en lo que respecta a al principio de representación, que debe guiar la integración del mismo y que se vincula de forma directa con derechos de naturaleza parlamentaria que no pueden ser garantizados por otro tipo de mecanismos de control derivado de sus particularidades y el ámbito en el que se desarrollan, de ahí que la implementación de este sistema represente una solución necesaria para evitar el abuso del poder y mantener la supremacía de la constitución y de la ley dentro del Parlamento.

2.2. Procesos de Votación

Ahora bien, en esta segunda temática serán analizados una tercia de casos relativos a diversos hechos que se suscitaron dentro de la Cámara de Senadores y que tienen un enfoque mucho más adjetivo, aunque derivado de la interrelación existente entre los principios parlamentarios, también se llegan a afectar principios considerados como subjetivos.

2.2.1. Titular de la CNDH

El apartado B del artículo 102 constitucional establece que la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) será electa por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en

sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El 3 de octubre 2019, en la víspera de la conclusión del término constitucional de 5 años que dura el encargo, el Senado de la República aprobó el Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, por el que se emite la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019-2024, en donde se estableció el procedimiento que seguirían internamente las Comisiones para recabar la documentación de las personas aspirantes, llevar a cabo las comparecencias, determinar la idoneidad de las mismas y proponer una terna al pleno del Senado de la cual se elegiría a la persona que ocuparía el cargo de titular de la CNDH para dicho periodo.²⁴⁹

Así, el 29 de octubre del mismo año las Comisiones emitieron dictamen y propusieron al pleno la terna de candidaturas a ocupar la titularidad de la CNDH en la que se incluyeron a la ciudadana y los ciudadanos ordenados en estricto orden alfabético José de Jesús Orozco Henríquez, Arturo de Jesús Peimbert Calvo y María del Rosario Piedra Ibarra, pero en las votaciones realizadas el día 30 ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría requerida, por lo que la presidencia de la Mesa Directiva informó que se realizaría una tercera votación el día 5 de noviembre.

En el caso de elección de personas, el artículo 102 del Reglamento del Senado de la República prevé que en los supuestos de empate la votación se debe repetir en la misma sesión tantas veces como se requiera hasta que exista la mayoría necesaria, salvo que la ley disponga otro procedimiento y, en tratándose de la persona titular de la CNDH, el artículo 10 Ter de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contempla que en caso de que la terna no

²⁴⁹ Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, por el que se emite la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019-2024. Consultado en abril de 2021 en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-03-1/assets/documentos/Convocatoria_CNDH_JUCOPO_Final.pdf

reúna la votación requerida, ésta se devuelva a las Comisiones para que presenten una nueva.

Por tanto, la Mesa Directiva del Senado al tomar el acuerdo de realizar una tercera votación incumplió las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el proceso de nombramiento de la persona titular de la CNDH. Además, en la sesión del 5 noviembre se discutió la modificación del orden del día para poder pasar la votación del nombramiento referido para el 7 de noviembre; sin embargo, el mismo artículo 10 Ter de la Ley de la CNDH establece que la elección de la persona titular debe realizarse 10 días antes de que concluya el periodo de la persona saliente, por lo que al terminar el periodo del Lic. Luis Raúl González Pérez el 15 de noviembre de 2019, toda actuación posterior al 5 de noviembre se encontraba fuera del plazo establecido para ello.

No obstante, la modificación fue aprobada y la elección se realizó el día 7 de noviembre de 2019, en donde resultó electa por la mayoría requerida la ciudadana María del Rosario Piedra Ibarra con 76 votos de 114 posibles.

Horas después de realizada dicha votación, un grupo de senadoras y senadores convocó a una conferencia de prensa en donde a través del video de la sesión comprobaron que se introdujeron en la urna 116 votos y no 114, por lo cual el número de votos necesarios para tener la mayoría calificada era de 78 y no de 76, de suerte que al descontar estos dos votos se maquinó fraudulentamente el mínimo necesario para aprobar la elección de la persona titular de la CNDH.

Ante estas afirmaciones, el presidente de la JUCOPO del Senado declaró que, de los 116 documentos introducidos en la urna, 2 eran sobres en blanco, por lo que no podían ser contabilizados validamente, de ahí que los integrantes de la Mesa Directiva hubiesen decretado solamente como validos 114 votos.

Derivado de ello, las y los senadores que anunciaron estas irregularidades en el proceso de votación, sacaron nuevos videos del escrutinio de las boletas realizado por las y los secretarios de la Mesa Directiva en donde concluyeron que no se contó un voto en favor del C. José de Jesús Orozco Henríquez, por lo que en vez de tener 8 votos debió de haber tenido 9, además, se alegó que el segundo

voto no contabilizado fue uno que se sacó y apartó del cumulo de votos en el momento del conteo y que por ello no formó parte del resultado final.

Así pues, al no haber mecanismos jurídicos oportunos para poder controvertir el resultado de la votación y las actuaciones de los órganos parlamentarios involucrados, el 10 de noviembre se presentaron varias mociones de procedimiento a la Mesa Directiva para dejar sin efectos la determinación sobre el resultado de la votación y reponer todo el procedimiento de elección de la persona titular de la CNDH, las cuales adolecían del requisito reglamentario de haberse solicitado durante la misma sesión en la que se adoptó la decisión controvertida.

No obstante, las mociones presentadas fueron puestas a consideración del Pleno el día 12 de noviembre y éste decidió no aprobar ninguna de ellas, por lo que se procedió a tomar protesta a la C. María del Rosario Piedra Ibarra como nueva Presidenta de la CNDH para el periodo 2019-2024 en medio de un ambiente álgido y de resistencia física por parte de algunas senadoras y senadores, en donde incluso hubo intercambio de empujones, amenazas, descalificaciones y consignas de apoyo.

Días después de este evento, el mismo grupo de senadoras y senadores que alegó desde un inicio la existencia de un fraude, sumaron a su inconformidad el argumento de que la ciudadana María del Rosario Piedra Ibarra había mentido al momento de presentar la documentación requerida por las Comisiones para poder participar en el proceso respectivo, ya que presentó una carta bajo protesta de decir verdad en donde afirmó que no había desempeñado ningún cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político durante el año anterior (en cumplimiento de uno de los requisitos que exige la ley para participar), y sin embargo, la en ese momento aspirante, era consejera nacional del partido político Morena, órgano considerado como la autoridad superior de dicho partido, por lo que no cumplía con los requisitos para poder participar en el proceso de nombramiento.

En consecuencia, las y los parlamentarios, así como también algunas de las personas que participaron en el procedimiento de selección y que no fueron integradas en la terna, decidieron interponer una serie de juicios de amparo en contra del nombramiento antes descrito por considerar que se violentaron sus derechos humanos.

Sin embargo, el Poder Judicial al día de hoy ha desechado todos los juicios, argumentando en algunos que por tratarse de la elección de un funcionario en ejercicio de una facultad soberana por parte del Parlamento se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del Artículo 61 de la Ley de Amparo²⁵⁰, mientras que en otros se alega la inexistencia de una afectación real en la esfera de derechos de la parte quejosa, por lo que se actualiza la causal de improcedencia constituida en la fracción XII del Artículo 61 de la Ley de Amparo.²⁵¹

A pesar de lo que se estableció en los Amparo en Revisión 974/2018 y 258/2019 ya mencionados, en donde se consideró procedente el juicio de amparo sobre actos procesales previos a la emisión del acto soberano, los juicios constitucionales en el caso del nombramiento de la Presidenta de la CNDH no han salido favorables ni siquiera para esos efectos, por lo que resulta verdaderamente preocupante la esfera de inmunidad jurisdiccional que persiste al interior del Parlamento, ya que considera que por estar formado de representantes populares las votaciones que se lleven a cabo en el Pleno pueden ir incluso en contra de lo dispuesto en el reglamento, la ley y la Constitución si es que la mayoría así lo determina.

Dentro del ámbito electoral no se obtuvo mejor suerte, ya que el TEPJF consideró que el asunto no actualizaba ninguna de las hipótesis de procedencia del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, pues los actos reclamados son formal y materialmente parlamentarios, por lo que

²⁵⁰ Recurso de Queja 69/2020.

²⁵¹ Recurso de Queja 77/2020.

no es aplicable la justicia por la vía electoral,²⁵² confirmando su línea argumentativa de incompetencia en este tipo de asuntos.

El Tribunal de Responsabilidad Parlamentaria podría jugar un papel fundamental en este caso, ya que sería competente para conocerlo derivado de que los actos posiblemente impugnados derivan de órganos parlamentarios que deben regirse bajo los principios fundamentales de su actividad, siendo el principio de orden uno de ellos, por lo que bien podría presentarse una o varias demandas en donde se solicite la revisión de las etapas del procedimiento y las decisiones de los órganos con base en las pruebas aportadas y determinar, en su caso, de forma aislada o conjunta, la nulidad de la votación, la reposición de esta con la misma terna, la reposición de la votación con una terna distinta, la reposición de algunos actos procesales, la reposición de todo el procedimiento o la validación del mismo en conjunto con la votación.

Al respecto, podría no solamente limitarse a determinar las consecuencias jurídicas, sino que podría manifestarse sobre si para efectos del cómputo final de la votación se debían de considerar los documentos ingresados en la urna por las y los senadores presentes que participaron en el debate o si se debía únicamente considerar como validos aquellos que fueran cedulas efectivas dispuestas para la votación, independientemente de si contienen un voto o no. El Tribunal hubiese sentado un precedente importante como fuente de derecho para la interpretación de los ordenamientos parlamentarios aplicables a situaciones similares futuras, hasta en tanto que la Mesa Directiva adoptara nuevas medidas o el Pleno reformara el reglamento para solucionar dicho vacío evidenciado con la experiencia del caso, siempre y cuando las nuevas medidas garantizaran el cumplimiento de la Constitución, de la ley, del reglamento y de los principios parlamentarios.

Asimismo, en el ámbito de la responsabilidad subjetiva podría determinar sanciones específicas para los secretarios escrutadores de la Mesa Directiva en caso de comprobar que alteraron dolorosamente la votación para maquinar

²⁵² Sentencia SUP-JDC-1790/2019.

artificialmente la mayoría requerida; para la persona titular de la Presidencia de la Mesa Directiva que ordenó se listara el asunto para una tercera votación tomando en cuenta que debía ser regresada a las Comisiones en los términos de la ley de la materia, e incluso, de comprobar que la persona designada incumplió uno de los requisitos que exige la ley, podría sancionársele con la imposibilidad de volver a participar en el proceso de selección y darle vista al Ministerio Público para el deslinde de las responsabilidades penales que correspondan.

El sistema de responsabilidades parlamentarias podría resultar la opción correcta para resolver este tipo de problemas que, sin lugar a dudas, siembran dentro del Parlamento las semillas de la desconfianza y la impunidad, que en nada abonan a los procesos de consolidación institucional y de incremento de la confianza ciudadana, por lo que su implementación permitiría no sólo el acceso a la justicia dentro del Parlamento en pro de mantener vigente el Estado democrático y constitucional de derecho, sino también la garantía de que los acuerdos políticos que surjan tengan la mayor legitimidad posible.

2.2.2. Leyes Reglamentarias del Poder Judicial de la Federación

Ahora bien, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional relativa al Poder Judicial de la Federación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021, el Presidente de la República envió el 17 del mismo mes y año a la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que vendría a resultar la legislación secundaria que daría operatividad a dicha reforma y que fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda.

Dichas Comisiones elaboraron el dictamen correspondiente tomando en consideración la iniciativa presidencial y algunas otras presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, por la Senadora Gricelda Valencia de la Mora y por el Presidente de la JUCOPO el Senador Ricardo Monreal Ávila, el cual fue discutido y aprobado en Comisiones el 12 de abril para proceder a darle primera lectura en la sesión ordinaria del Pleno del 13 de abril.

El día 15 el dictamen recibió su segunda lectura y se abrió el debate sobre el mismo en el Pleno, en donde se tomó la decisión por parte de la Mesa Directiva de discutir y votar de forma separada en lo general y en lo particular los ordenamientos de nueva creación, así como aquellos que sólo eran objeto de reforma.

Así pues, las discusiones y votaciones fueron dándose conforme a lo establecido en el Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la Implementación de Sesiones a Distancia con Carácter Excepcional Durante la Emergencia de Salud Pública por Razones de Fuerza Mayor Originada por el Virus SARS-COV-2 (COVID-19) adoptado el 1 de febrero de 2021,²⁵³ en donde además, en el transcurso de las sesiones, se adoptó la practica parlamentaria de realizar durante las votaciones nominales un segundo pase de lista para que aquellas senadoras o senadores que no hubiesen podido emitir su voto derivado de las complicaciones tecnológicas y de conexión lo pudiesen hacer.

De esta forma, el 15 de abril se realizaron 9 votaciones con total normalidad; sin embargo, al pasar a la discusión del régimen transitorio del dictamen, el Senador Raúl Bolaños-Cacho Cué presentó una propuesta de adición de un artículo décimo tercero transitorio que establecía lo siguiente:

“DÉCIMO TERCERO. Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente Decreto,

²⁵³ *Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la Implementación de Sesiones a Distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19)*, consultado en abril de 2021 en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-02-01-1/assets/documentos/ACUERDO_JCP_Emergencia_Salud_Publica_SARS-CoV-2.pdf

la persona que a su entrada en vigor ocupe la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17 de noviembre de 2026; las Consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el Consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026.”²⁵⁴

Una vez leída la propuesta de adición, se consultó al Pleno en votación económica la admisión de la propuesta para su discusión, la cual una vez admitida se puso a discusión y al no haber oradoras ni oradores, se consultó nuevamente al Pleno en votación económica su aprobación, al ser aprobada se incluyó en el régimen transitorio del dictamen, procediéndose así a realizar la votación nominal en lo general y en lo particular de dichos artículos, dando aviso de que se harían dos pases de lista para aquellas senadoras y senadores que no hubiesen registrado su voto en la primera oportunidad.

Sin embargo, terminando la votación que aprobó el régimen transitorio, senadoras y senadores de varios partidos alegaron que el artículo transitorio añadido a propuesta del Senador Bolaños-Cacho era inconstitucional y que hubo varias inconsistencias en la votación debido a que no estaba disponible el soporte documental de la propuesta, y que conforme a lo dispuesto en el artículo 87 del reglamento, ningún asunto puede ser objeto de debate en el Pleno sin la previa publicación en los medios electrónicos del Senado de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a las y los senadores.

²⁵⁴ *Propuesta del Senador Raúl Bolaños-Cacho Cue para adicionar un artículo 13ro transitorio al dictamen*, consultado en abril del 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-15-1/assets/documentos/Propuesta_de_Adicion_Sen.Cacho_PVEM.pdf

Además, se alegó que la Secretaría no leyó los términos de la adición y se cerró el tablero sin permitir que se desahogara el segundo pase de lista, ocasionando que muchas senadoras y senadores votaran en un sentido erróneo ante la imposibilidad de no saber con exactitud el objeto de la votación, por lo que al tener conocimiento del asunto no pudieron cambiar el sentido de su voto (aunque de los videos oficiales de la sesión se demuestra que si se realizó el segundo pase de lista y si se dio lectura al contenido de la propuesta de adición).

Lo verdaderamente relevante del asunto sería determinar si antes de iniciar el debate y la votación respectiva se publicó el documento de la propuesta de adición o se distribuyó el mismo a las y los senadores de forma oportuna. Ya que la disposición es contundente al establecer que no será objeto de debate ningún asunto sin haberse llevado a cabo previamente alguno de los supuestos anteriores, por lo que sería vital que un tercero independiente concluyera con base en las pruebas que se aportaran cuál de las dos posturas es la válida para determinar si en la minuta que sería enviada a diputados debiese incluirse el artículo décimo tercero transitorio o no, para continuar con el proceso legislativo.

En consecuencia, el Tribunal de Responsabilidad Parlamentaria podría, a través de la determinación de una falta a las disposiciones reglamentarias de debate y votación, en estricto apego al principio de orden, evitar que se consumara un acto notoriamente inconstitucional y que la Mesa Directiva observase correctamente las disposiciones reglamentarias que rigen el debate y la votación de los asuntos que se presentan en el Pleno, garantizando que no se cometan abusos por parte de la Mesa Directiva y sus integrantes en perjuicio de las y los parlamentarios que representan la minoría.

Con ello, queda demostrado la importancia no sólo de la implementación del sistema de responsabilidades parlamentarias, sino también del papel fundamental que representa para el desarrollo de la actividad interna del Parlamento el principio de orden, ya que su vinculación con otros principios tales como el de deliberación, transparencia y eficacia, que resultan de gran valía a la hora de calificar las conductas llevadas a cabo por los órganos parlamentarios y sus titulares.

2.2.3. Magistraturas Anticorrupción

Para cerrar con esta temática, en el momento en que se escribe esta tesis se llevó a cabo en el Senado de la República el procedimiento relativo al nombramiento de tres magistraturas de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mejor conocidos como magistrados anticorrupción.

La fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso de expedir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones, determinando que la Sala Superior de dicho tribunal podrá actuar en Pleno o en Secciones y se compondrá de 16 magistraturas, las cuales serán designadas a través del Presidente de la República con la ratificación de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

Así pues, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (legislación derivada de la facultad descrita en el párrafo anterior) establece que la Sala Superior funcionará en Pleno General, en Pleno Jurisdiccional y en tres Secciones, de las cuales la Primera y la Segunda tendrán competencia administrativa y fiscal y se compondrán de 5 magistraturas cada una, mientras que la Tercera tendrá competencia en materia de responsabilidades administrativas y se integrará con 3 magistraturas. Las magistraturas restantes se compondrán por la persona que presida el Tribunal y por dos magistraturas regionales que formaran parte de la Junta de Gobierno y Administración con participación en el Pleno General, pero excluidos del Pleno Jurisdiccional, tal y como sucede con las magistraturas de la Tercera Sección.

Esta última Sección fue incorporada con la reforma constitucional promulgada el 27 de mayo del 2015 en materia anticorrupción para que conociera de forma especializada todos aquellos casos relativos a responsabilidad administrativa, por lo que en pro de actualizar y armonizar las leyes en la materia se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 el decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley

General de Responsabilidades Administrativas y la nueva Ley Orgánica del TFJA, cuyo contenido contemplaba a las personas magistradas de la Tercera Sección y de las 5 Salas Especializadas como competentes para resolver los asuntos jurisdiccionales en la materia.

A su vez, el artículo Quinto Transitorio de dicho decreto estableció la obligación al Presidente de la República de enviar al Senado sus propuestas de nombramiento para la Tercera Sección y las 5 Salas Especializadas a más tardar en el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual con relación al artículo Tercero Transitorio entraría en vigor un año después de la entrada en vigor del decreto cuya vigencia se contempló al día siguiente de su publicación en Diario Oficial de la Federación.

Con base en lo anterior, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado de la República el 25 de abril de 2017 las 18 propuestas de nombramiento para las magistraturas que prevé la Ley, sin embargo, el Senado relegó su trámite y lo dejó como un tema pendiente para la nueva legislatura que tomó posesión en septiembre del 2018.

Ante ello, las y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) presentaron el 9 de mayo de 2018 el amparo indirecto 589/2018 en el que se alegó la omisión de las autoridades responsables de cumplir con su obligación constitucional de ratificar, o en su caso, rechazar, a las personas nombradas en las magistraturas de la Tercera Sección y las 5 Salas Especializadas en materia de responsabilidad administrativa en el plazo dispuesto para ello, sujetándose a los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.

Al resolver el asunto en junio de 2018, el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México decidió otorgar el amparo de la justicia federal alegando la existencia de la obligación constitucional de ratificar o rechazar el nombramiento de las magistraturas, la violación al derecho humano a un

ambiente libre de corrupción y el incumplimiento del Presidente de la República a transparentar y justificar la idoneidad de las personas propuestas.

Dicha determinación fue apelada y más tarde ratificada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México en abril de 2019, por lo que se ordenó al Senado continuar con el proceso de ratificación de las magistraturas, determinando si se reunían o no los requisitos de idoneidad para ocupar los cargos. Cabe resaltar que la decisión judicial también se manifestó respecto a que, si los sujetos previamente sugeridos no eran seleccionados, era obligación del titular del Ejecutivo Federal enviar nuevas propuestas en las que justificara la idoneidad de cada uno de los nuevos candidatos.

En acatamiento de la ejecutoría de amparo, el 23 de abril la Mesa Directiva aprobó un acuerdo para establecer el procedimiento de ratificación o no de las designaciones hechas por el entonces titular del Ejecutivo Federal, determinando en el punto noveno que en caso de que las Comisiones dictaminadoras no remitieran el dictamen correspondiente para su desahogo en la sesión del 30 de abril de 2019, se turnaría el asunto a la Comisión Permanente para su cumplimiento, lo cual termino sucediendo.²⁵⁵

Así, la Comisión Permanente conoció del asunto y estableció un procedimiento para llevar a cabo el desahogo de las comparecencias de las y los aspirantes a ocupar una magistratura en la Tercera Sección y en las Salas Especializadas en materia de responsabilidad administrativa del del TFJA. Una vez desahogadas las mismas se presentó al Pleno de la Comisión Permanente un dictamen de idoneidad que fue puesto a discusión y votación, sin embargo, dicho dictamen no consiguió el votó aprobatorio requerido de las dos terceras partes de los miembros presentes, por lo que se resolvió la no ratificación de las personas aspirantes propuestas.

²⁵⁵ *Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establece el procedimiento para que el Senado de la República resuelva la ratificación o no de las designaciones efectuadas por el Presidente de la República de las personas que ocupen el cargo de magistrados en materia de responsabilidades administrativas*, consultado en abril de 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-23-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_magistrados.pdf

Al ser notificado de esta situación, el 25 de noviembre de 2019 el Presidente de la República envió solamente su propuesta de nombramiento para las magistraturas de la Tercera Sección y no para las Salas Especializadas, ya que se encontraba en trámite una propuesta legislativa para eliminarlas sin que a la fecha haya sido aprobada. Así, la JUCOPO propuso al Pleno el 20 de febrero de 2020 (sin facultad para ello) un acuerdo por el que resolvía devolver al titular del Ejecutivo Federal las designaciones para que fueran reformuladas, en virtud de no haber alcanzado los acuerdos políticos necesarios para poder desahogarlas en tiempo y forma, con la mayoría requerida,²⁵⁶ el cual fue aprobado en votación económica.

En este caso, el Pleno no debió acordar la devolución al Ejecutivo de los nombramientos propuestos a través de la votación económica de un acuerdo de la JUCOPO, sino, que debió de haber respetado el proceso parlamentario y haber esperado la formulación del dictamen de idoneidad por parte de la Comisión o Comisiones dictaminadoras, previa comparecencia de las personas propuestas, para resolver por dos terceras partes de las y los presentes si eran idóneas o no, y en caso de no serlo, notificar al Presidente para que formulara nuevas propuestas.

Dejando a un lado esta situación, ante la devolución de las propuestas, el Presidente reformuló la integración de las personas aspirantes y se dio a conocer al Pleno el 14 de octubre de 2020 el oficio por el que se remitían los nuevos nombramientos con la finalidad de llevar a cabo el proceso parlamentario correspondiente, que después de la sustitución de una de las candidatas por declinar al nombramiento para ser candidata a una gubernatura, concluyó su etapa en Comisiones el 26 de abril de 2021 con dos dictámenes que consideraban la idoneidad de las tres personas aspirantes a ocupar una de las magistraturas de la Tercera Sección del TFJA.

²⁵⁶ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación con la designación de tres magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consultado en abril de 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-20-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Magistrados.pdf

Ahora bien, el acuerdo aprobado en febrero para la implementación de sesiones a distancia excluyó de los temas a discusión y votación de las sesiones en esta modalidad aquellos asuntos que por disposición constitucional, legal o reglamentaria requieran de la aprobación de dos terceras partes o de tres quintas partes de los miembros presentes o que integran el Senado, así como el nombramiento, ratificación o formulación de objeción a la remoción de personas servidoras públicas de otros poderes y de organismos constitucionales autónomos que le correspondan de manera exclusiva al Senado y que requieran mayoría calificada o deban realizarse por cédula.

Interpretando de forma errónea dichas disposiciones, la JUCOPO presentó un nuevo acuerdo el 27 de abril para llevar a cabo mediante votación a distancia el desahogo de la designación de las y los senadores que integrarían la Comisión Permanente para el segundo receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura y del dictamen relativo a la idoneidad para efectos de ratificación o negativa de esta, del nombramiento de Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del TFJA,²⁵⁷ el cual no tenía razón de ser ya que tanto el nombramiento de las senadurías que conformarían la Comisión Permanente como los dictámenes de idoneidad se aprobaban mediante votación nominal a través de mayoría simple.

Sin importar lo anterior, el acuerdo fue aprobado y en la sesión del 29 de abril se pusieron a discusión y votación los respectivos dictámenes de idoneidad; sin embargo, a pesar de que el acuerdo hacía referencia únicamente a la aprobación o no de la idoneidad, la presidencia de la Mesa Directiva solicitó declarar el dictamen en votación económica suficientemente discutido para después solicitar la aprobación de la idoneidad por el mismo tipo de votación para posteriormente proceder a realizar votaciones nominales para efectos de ratificar el nombramiento de las personas aspirantes en contra de lo dispuesto del acuerdo de febrero, ya que se requería para ello de la aprobación de dos terceras partes.

²⁵⁷ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política referente al desahogo de temas legislativos, consultado en abril de 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-27-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Temas_Legislativos.pdf

Al resultar rechazada la primera propuesta, esta situación irregular no fue advertida sino hasta la segunda votación nominal, en la que al reunirse las dos terceras partes, se declaró aprobado el nombramiento de la persona aspirante y se comunicó que la Mesa Directiva convocaría a la persona nombrada magistrada para acudir a tomar la protesta correspondiente.

Esta situación alertó a un grupo de senadoras y senadores que manifestaron inconformes la aplicación errónea y excesiva del acuerdo aprobado, ya que éste contemplaba únicamente la discusión y votación de la idoneidad de las personas propuestas y no de su nombramiento, evidenciando el hecho de que cuando se realizan nombramientos o ratificación de nombramientos de personas a puestos públicos en donde es requerida una mayoría calificada, las votaciones de idoneidad se realizan en votación nominal y las de nombramiento o ratificación del mismo se llevan a cabo a través de votaciones por cedula, por lo que en este caso no existen argumentos para que fuera de otra manera.

Dejando este debate a un lado y posterior a que se llevara a cabo la votación del tercer perfil en los términos de las dos anteriores, tras no alcanzar la mayoría calificada requerida, el presidente de la JUCOPO subió a tribuna a explicar lo sucedido y argumentó que, al ser el orden del día y la Gaceta Parlamentaria fuentes del derecho procesal parlamentario, su contenido tiene plenos efectos jurídicos para la actividad del Pleno, por lo que a su consideración, al haberse establecido en el orden del día de la sesión en turno un trámite propuesto para el desahogo de los dictámenes de idoneidad que preveía que se pondrían a consideración de la Asamblea en votación económica y, en caso de aprobarse, se someterían a consideración del Pleno las ratificaciones de los aspirantes en votación nominal, éste debe de ser considerado válido a pesar de las disposiciones legales y reglamentarias, incluidos de los acuerdos parlamentarios de los órganos directivos.

No obstante, ni en el orden del día ni en la Gaceta Parlamentaria se publicó dicha anotación, ya que eso se realiza con efectos administrativos para la conducción de la Sesión tanto por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, como por la Mesa Directiva. Por tanto, el Pleno no pudo tener

conocimiento de dicho procedimiento, ya que, al aprobar el orden del día, éste solamente lo hace respecto de su estructura y contenido, no respecto a los procedimientos propuestos por los órganos parlamentarios encargados de darles trámite, ya que se supone que esos se encuentran previamente regulados en disposiciones reglamentarias, o en su defecto, en acuerdos parlamentarios, lo cual no fue respetado en el presente caso.

Así, podemos referir que existe una posible actuación fraudulenta por parte de la JUCOPO al poner a consideración del Pleno la aprobación de un acuerdo para conocer de asuntos en sesiones a distancia que bien pudieron conocerse sin necesidad de dicho acuerdo, ya que no estaban considerados en los supuestos de exclusión aprobados en los lineamientos del 1 de febrero de 2021. Además, la inclusión en el orden del día de una propuesta de procedimiento que no sólo considerara la aprobación de la idoneidad, sino también la ratificación del nombramiento, tomando en cuenta que si es uno de los temas excluidos tanto por la materia como por el tipo de votación, sumado al hecho de que no había sido considerada esta situación en el acuerdo de la JUCOPO del 26 de abril de 2021, excede el objeto de los acuerdos aprobados y violenta, por lo menos, el principio de orden, transparencia y deliberación, alterando la voluntad del Pleno y abriendo la posibilidad de que la votación referida pudiese anularse ante la imposibilidad normativa de llevarse a cabo.

Con ello, queda demostrado que la implementación de este sistema de responsabilidad en el Parlamento podría generar el respeto irrestricto de los procedimientos establecidos para el desahogo de este tema, evitando que la JUCOPO regresará la terna y que se hubiese discutido y votado la idoneidad y la ratificación de las personas propuestas conforme a las disposiciones derivadas de la Ley, del Reglamento y de los acuerdos parlamentarios adoptados al respecto.

2.3. Asuntos Reglamentarios

Por último, en esta tercera temática serán analizados dos casos que, si bien igualmente tienen implicaciones reglamentarias, no se vinculan directamente con aspectos relativos al proceso de votación.

2.3.1. Tiempo en Tribuna

El artículo 77 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, nombrar a los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. Con fundamento en lo anterior, el nuevo Reglamento del Senado de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010 y estableció en su artículo 8 que son derechos de las y los senadores presentar iniciativas de ley o de decreto ante la Cámara de Diputados, el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así como participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión para los que estén facultados que realice el Pleno, las Comisiones, los Comités y los demás órganos del Senado.

Para llevar a cabo el ejercicio de estos derechos, el mismo Reglamento establece en el artículo 76 que las senadoras y senadores hacen uso de la palabra en tribuna, previa autorización de la Presidencia, para presentación de iniciativas hasta por 10 minutos y para hacer uso de la palabra desde su escaño, por no más de 3 minutos.

Esta situación había sido aplicada en sus términos hasta el 20 de septiembre de 2018, fecha en la que se agendó en el orden del día de la sesión ordinaria del Pleno del Senado, para su posterior aprobación, un acuerdo de la Mesa Directiva que tenía como objeto regular el tiempo en las participaciones de las y los senadores para la presentación de iniciativas y en las intervenciones desde sus escaños.²⁵⁸

Dicho acuerdo, firmado por 6 de los 8 integrantes de la Mesa Directiva contemplaba reducir el tiempo de participación en tribuna para la presentación de iniciativas de 10 a 5 minutos y las participaciones desde sus escaños de 3 a 1 minuto, alterando de esta manera lo dispuesto para estos supuestos en el

²⁵⁸ *Acuerdo de la Mesa Directiva en Relación con el Tiempo Para la Presentación de Iniciativas e Intervenciones de Senadores desde su Escaño*, consultado en abril del 2021 en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-20-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_tiempo_intervenciones_escanos.pdf

Reglamento del Senado y yendo en contra de su proceso de modificación, ya que el artículo 4 de dicho ordenamiento establece que para reformarlo se debe presentar una iniciativa o, en su caso, un proyecto de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que seguirá el mismo procedimiento que cualquier otro dictamen.

Sin embargo, los integrantes de la Mesa Directiva decidieron ir en contra de lo dispuesto en el reglamento y alterar su contenido expreso bajo la argumentación de que estaban llevando a cabo una resolución económica relativa a su régimen interior con fundamento en la fracción I del artículo 77 de la Constitución Federal, y que al tener la Mesa Directiva la facultad de conducir las sesiones plenarias e interpretar las disposiciones normativas del reglamento, eran competentes para realizar dicho acuerdo.

Si bien la facultad interpretativa le corresponde a la Mesa y en caso de duda o controversia al Pleno, el Reglamento es claro tanto en los tiempos de participación, como en su proceso de modificación, por lo que no puede ser justificado ningún acuerdo parlamentario que vaya en contra de lo dispuesto expresamente por el Reglamento del Senado, la Ley Orgánica del Congreso o la Constitución Federal. Además, el artículo 67 de la propia Ley Orgánica establece que la persona que presida la Mesa Directiva debe conducir los debates en el Pleno y aplicar el Reglamento, por lo que la aprobación del acuerdo generaría una situación de ilegalidad por parte de la presidencia de la Mesa Directiva cada que no se le permitiera a un Senador o una Senadora usar sus 10 minutos para presentar iniciativas y sus 3 minutos para hablar desde su escaño.

Asimismo, si bien el Reglamento tiene la finalidad de regular la vida interna del Parlamento en cuanto a sus funciones esenciales, tiene un carácter materialmente legislativo al ser general, abstracto e impersonal, y debido a que es expedido formalmente por el órgano legislativo, podemos asimilar que su naturaleza jurídica es asimilable a la de ley, por lo que con fundamento en el inciso F del artículo 72 de la Constitución Federal, la interpretación, reforma o derogación del mismo, debió observar los mismos trámites establecidos para su formación.

De querer llevar a cabo una regulación a los tiempos en tribuna conforme a las disposiciones normativas aplicables se pudo haber presentado la iniciativa correspondiente o solicitar a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentase el proyecto respectivo para darlo a conocer al Pleno y proceder a su discusión y votación nominal.

No obstante, esto no sucedió así y el acuerdo fue aprobado. Sin importar si los argumentos que se vertieron en favor del acuerdo eran válidos o no para justificar dicha modificación, la aprobación del acuerdo afectó los derechos procesales adquiridos de las y los senadores incidiendo fundamentalmente de forma negativa en los principios de deliberación y transparencia, así como en el principio de orden, ya que no cumplió con lo dispuesto en el propio Reglamento para su modificación.

Así pues, la existencia del sistema de responsabilidades parlamentarias permitiría generar la oportunidad de controvertir este acuerdo ante el Tribunal respectivo a fin de que concluyera si la Mesa Directiva y, posteriormente el Pleno, llevaron a cabo una actuación apegada a derecho que mantuviera vigente el acuerdo impugnado o, por el contrario, determinara que la actividad de estos órganos fue contraria a disposiciones reglamentarias, legales e incluso constitucionales que ameritan la anulación del acuerdo impugnado y, en su caso, la interposición de una serie de amonestaciones a los integrantes de la Mesa Directiva con el objeto de inhibir actuaciones similares en el futuro, acompañadas de una disculpa pública al Pleno por atentar en contra de los principios y el buen funcionamiento de la Cámara.

Incluso aprobando la modificación al Reglamento conforme a los procedimientos establecidos para ello, el Tribunal podría conocer de las demandas que se presentaran por parte de las y los senadores con el objeto de determinar si las modificaciones realizadas a los tiempos de participación en tribuna y desde el escaño afectaban el derecho a la libertad de expresión de las y los parlamentarios, y violentaban de forma directa e indirecta principios fundamentales como el de libertad, deliberación, transparencia y orden, por lo que podemos observar la evidente funcionalidad del sistema de responsabilidades en casos como este.

2.3.2. Disolución de Grupos Parlamentarios

El último caso que será analizado es referente a la aplicación de las normas reglamentarias relativas a la disolución de los grupos parlamentarios con respecto al adecuado actuar o no de un órgano de gobierno con dichas disposiciones normativas.

El artículo 72 de la Ley Orgánica del Congreso establece que sólo las senadoras y los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco personas parlamentarias, y sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

Además, se tendrían por constituidos como tales aquellos que presentaran al titular de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, el acta en la que conste la decisión de las personas involucradas de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes; el nombre del coordinador o coordinadora y la relación de los integrantes del grupo parlamentario con sus funciones directivas; y un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por mayoría de sus integrantes.

Así, el 4 de septiembre de 2018 la Mesa Directiva del Senado de la República declaró que, derivado de la recepción de documentos y de la verificación del mínimo de personas requeridas por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, se tendrían constituidos para la LXIV Legislatura los grupos parlamentarios de MORENA, PAN, PRI, MC, PT, PRD, PVEM Y PES.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo hubo modificaciones en la conformación de dichos grupos ya que parte de sus integrantes decidieron cambiar de grupo parlamentario en pleno ejercicio de su libertad y convicciones personales, destacando para el caso en particular los movimientos que se verificaron en los grupos parlamentarios del PRD y del PES.

El 27 de septiembre de 2018 el Senador Rogelio Israel Zamora Guzmán presentó a la Mesa Directiva un documento mediante el cual informó su intención de abandonar la integración del Grupo Parlamentario del PRD y su intención de formar parte del Grupo Parlamentario del PVEM, el cual se comunicó al Pleno el 2 de octubre del mismo año, quedando la integración del PRD únicamente con 5 personas.

Posteriormente, el 28 de mayo del 2019 la Senadora María Leonor Noyola Cervantes, que pertenecía al Grupo Parlamentario del PRD, informó a la Mesa Directiva que era su voluntad formar parte del Grupo Parlamentario del PVEM, quedando de enterado el Pleno de la Comisión Permanente el 5 de junio de 2019 y dejando al PRD solamente con 4 senadores.

Sin embargo, el 2 de septiembre de 2019 el Senador Juan Zepeda Hernández, que hasta ese momento formaba parte del Grupo Parlamentario del PRD, anunció su incorporación al Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano siendo informada al Pleno el 12 de septiembre del mismo año, dejando al Grupo Parlamentario del PRD desde ese entonces y hasta la fecha solamente con 3 senadores.

En el caso del Grupo Parlamentario del PES, el 12 de septiembre de 2019 la Senadora María Antonia Cárdenas Mariscal, integrante de dicho Grupo Parlamentario, solicitó se considerará su adhesión al Grupo Parlamentario de Morena a partir del 1 de octubre del mismo año, situación que fue comunicada al Pleno el 15 de octubre de 2019, por lo que el Grupo Parlamentario del PES quedó integrado únicamente con 4 senadoras, situación que sigue vigente hoy en día.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso establece los requisitos para la constitución de los Grupos Parlamentarios; 5sin embargo, no determina los supuestos en los que procede declarar la disolución de estos, tal y como si lo hace el Reglamento del Senado, el cual en su artículo 28 establece que los Grupos Parlamentarios que por cualquier causa dejen de tener el mínimo de integrantes que establece la Ley se considerarán disueltos para todos los efectos legales y

reglamentarios, llevando a cabo la tramitación administrativa correspondiente dentro de un plazo de hasta 30 días.

Ante esta circunstancia, la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado informó a la Comisión Permanente el 3 de junio de 2020 que, derivado de los movimientos en su integración que tuvieron como consecuencia el dejar de cumplir con el mínimo legal de integrantes requeridos por Grupo Parlamentario y, en el marco de sus obligaciones para hacer cumplir la normatividad aplicable, quedaban disueltos el Grupo Parlamentario del PRD y el Grupo Parlamentario del PES.²⁵⁹

Esta situación generó conflicto al interior de las fuerzas políticas del Senado, quienes en su mayoría se manifestaron en favor de la permanencia de los Grupos Parlamentarios, los cuales alegaron en su favor la existencia de un acuerdo de la JUCOPO con fecha del 5 de septiembre de 2019 que expresaba que en aras de velar por una representación plural y con amplio respeto a la organización autónoma y al funcionamiento interno de cada uno de los Grupos Parlamentarios, se respetaría la permanencia de todos los Grupos Parlamentarios con los que inició la LXIV Legislatura, quedando salvaguardados todos sus derechos y obligaciones.

Sin embargo, este acuerdo, a pesar de estar firmado por miembros de la JUCOPO nunca fue comunicado al Pleno para su conocimiento y/o votación, por lo que el 28 de junio de 2020 la misma JUCOPO aprobó un nuevo acuerdo que fue puesto a consideración del Pleno del Senado para su votación nominal en la sesión extraordinaria del 29 de Junio, en el que determinó ratificar la permanencia de los Grupos Parlamentarios del PRD y del PES en la LXIV Legislatura, así como de las respectivas personas coordinadoras de estos, el cual fue aprobado con 76 votos a favor, 14 en contra y 2 abstenciones.

²⁵⁹ *Oficio de la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, en relación con los Grupos Parlamentarios del Senado de la República*, consultado en abril del 2021 en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-03-1/assets/documentos/Com_Grupos_Parlamentarios.pdf

El acuerdo estableció que la intención del constituyente fue darle facultad al Congreso para regular la conformación y funcionamiento de los Grupos Parlamentarios a través de una ley, por lo que al no contemplar en la misma ningún supuesto o procedimiento relativo a la disolución de estos, lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento excede las previsiones contenidas en la ley y debido a su jerarquía se debía dar prioridad al principio de originalidad de la Legislatura y respetar a los Grupos Parlamentarios que cumplieron con el requisito de 5 integrantes en su momento fundacional.

Con ello, a partir de ese momento y hasta la fecha se ha respetado la constitución y los derechos de dichos Grupos Parlamentarios a formar parte de los órganos de gobierno, de las juntas directivas de las comisiones, de la Comisión Permanente, a participar en los debates a través de su posicionamiento, e incluso se han garantizado sus prerrogativas como grupo.

Así como el principio de representación cuenta con límites máximos, también tiene límites mínimos que deben ser respetados y garantizados para mantener vigente un pluralismo en el Parlamento que refleje la expresión de la ciudadanía conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

La aprobación del acuerdo de la JUCOPO por parte del Pleno del Senado violentaría esta situación debido a que va en contra de lo dispuesto expresamente por el artículo 28 del Reglamento, e independientemente de la validez o no de los argumentos vertidos por la JUCOPO, este órgano es incompetente para interpretar el Reglamento o la Ley, por lo que dicho acuerdo no encuentra fundamento alguno en ninguna disposición normativa, por lo que bien, las y los legisladores que votaron en contra podrían acudir al Tribunal de Responsabilidad Parlamentaria e interponer una demanda con la finalidad de que determinara si el acuerdo de la JUCOPO es válido y el contenido del artículo 28 del Reglamento excede sus facultades o, por el contrario, la disposición reglamentaria es válida y debe dársele cumplimiento tal y como lo había llevado a cabo la Mesa Directiva el 3 de junio.

Así pues, el sistema de responsabilidades parlamentarias aplicado a estos casos concretos suscitados en la LXIV Legislatura y a otros más, podría representar una oportunidad única de controlar el poder político dentro del Parlamento a fin de conservar la vigencia del Estado constitucional y democrático de derecho, a través del cumplimiento de los principios fundamentales de su actividad interna que tienen injerencia en sus órganos, sus integrantes, su relación con otros poderes y con la ciudadanía en general.

Conclusiones

- El concepto de Parlamento encuadra etimológica, gramatical, histórica y doctrinalmente de forma idónea la esencia del Poder Legislativo, tanto en su estructura como en sus funciones, por lo que su uso es útil para generar unidad conceptual y clarificar el papel que juega en todo sistema de gobierno, independientemente de la diversidad de términos adoptados para referirse a la idea invariable de Poder Legislativo.
- Desde su surgimiento en Inglaterra, hasta su paso por Francia, Estados Unidos y su llegada a nuestro país, el Parlamento ha ido evolucionando y adaptándose estructural y funcionalmente al contexto histórico, político, económico y social en el que se desarrolla. Sin embargo, desde sus inicios en cada uno de estos Estados, ha mantenido funciones esenciales tales como controlar el ejercicio del poder realizado por la persona titular del Poder Ejecutivo, representar a la totalidad de la población a través de una conformación mediante sufragio, y manifestar la voluntad popular a través de la creación de normas jurídicas con rango de ley.
- Al tener todo Parlamento funciones comunes a desarrollar, estas adquieren la necesidad de realizarse bajo principios igualmente comunes y esenciales que regulan (o pretenden regular) la conducta de quienes forman parte del Parlamento para mantener congruencia con los valores democráticos que lo inspiran y lograr así los fines que todo Estado democrático y constitucional de derecho busca.
- Estos principios están o deben estar presentes en toda actividad parlamentaria y se clasifican para un mejor desarrollo en subjetivos y adjetivos. No obstante, su desempeño se encuentra estrechamente interrelacionado, ya que el cumplimiento de un principio en muchas, sino es que, en todas las veces, viene acompañado con la actualización de otro u otros principios.
- La actividad parlamentaria se inscribe dentro de diversos niveles de administración pública. Al formar parte el Parlamento de la estructura gubernamental de un Estado, su actividad debe de cumplir con los fines de

éste mediante el ejercicio de la función pública a través de la administración pública general. Sin embargo, al contar con una función específica como lo es la legislativa y en una mayor extensión la parlamentaria, esta se realiza a través de una administración pública particular, ya que cuenta con órganos, recursos, procedimientos y personas que encuentran una relación directa e inmediata con el Parlamento a la hora de llevar a cabo sus funciones, que se traduce en la prestación de determinados servicios públicos.

- Al formar parte, por lo menos, de dos tipos de administración pública, las personas que integran el Parlamento como servidoras públicas adquieren dos dimensiones de su actividad con respecto al Estado. La primera es con relación a la administración pública general y la segunda con la administración pública particular del Parlamento, consiguiendo derechos y obligaciones en ambas.
- Si bien, existen sistemas de responsabilidad específicos por tener el carácter de persona servidora pública, el hecho de participar en diversos ámbitos de la administración pública establece la necesidad de un sistema de responsabilidad por cada tipo de administración en la que se encuentre involucrada la actividad de la persona con relación al Estado, ya que si bien puede compartirse el fin de garantizar el bien común de la población, las funciones y atribuciones que se llevan a cabo requieren de principios propios y mecanismos especializados que los hagan valer para garantizar el correcto ejercicio del poder.
- Así pues, la responsabilidad que resulta de la actividad de las personas servidoras públicas en cualquiera de las dimensiones de la administración pública en la que participen se encuentra relacionada directamente con un mecanismo de control, ya que establecen límites a su actividad basados en el cumplimiento de principios o la protección de bienes específicos.
- En nuestro país existe un sistema amplio de responsabilidad administrativa que tiene injerencia en la administración pública general, pero han sido poco discutidos y desarrollados los sistemas de responsabilidad de las administraciones públicas particulares.

- A pesar de ello, dentro del Parlamento mexicano ha habido intentos de establecer dicho sistema, pero se han encontrado con diversos obstáculos en el camino entre los que se encuentran el abordar el tema exclusivamente a partir de una perspectiva ética y la fuerte influencia política y partidista que dificulta su consolidación objetiva, generando con ello que existan múltiples abusos al interior del Parlamento.
- Esta circunstancia se presenta de forma similar en los Parlamentos de Reino Unido, España, Estados Unidos y Brasil, pero estos han tratado de superar dichas dificultades a través de la implementación de sistemas con diferentes diseños institucionales que han sido de gran ejemplo dentro del parlamentarismo moderno, aunque no han resultado ser la única o la última respuesta al problema.
- En México, tanto la Constitución, como la Ley y el Reglamento están plagados de disposiciones referentes a la integración y actividad del Parlamento que materializan expresa o implícitamente sus principios fundamentales. Sin embargo, la actual aplicación e interpretación de estos se encuentran supeditadas a lo que disponga en primer término la Mesa Directiva y en segundo la JUCOPO, con la aprobación de sus acuerdos en última instancia por parte del Pleno, sin tener la posibilidad de revisar su regularidad constitucional, legal o reglamentaria.
- Por ello, la implementación de un nuevo sistema de responsabilidades dentro del Parlamento como un mecanismo de control que no se estructure únicamente como un código ético y se desvincule lo más posible de cuestiones partidistas con el fin de verificar la adecuación de los actos de los órganos parlamentarios y de sus titulares con sus principios fundamentales, permitiría fortalecer el Estado democrático y constitucional de derecho y blindarlo de posibles abusos en zonas que históricamente no han eliminado la inmunidad jurisdiccional que las caracteriza y que no pueden continuar así ante la crisis de legitimidad democrática que se vive actualmente a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, 2ª. Ed., España, Editorial Gedisa, 2004.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- *Estudios sobre el parlamento. Colección de temas de democracia y derecho 2*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Cuadernos y Debates, Núm. 77, 1998.
- CARBONELL, Miguel (Comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y VÁZQUEZ-MELLADO GARCÍA, Julio Cesar (Coords.), *Vocabulario Judicial*, México, Instituto de la Judicatura Federal – Escuela Judicial, Editora Laguna, 2014.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl y DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús (Coords), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho-UNAM. Derecho administrativo y fiscal I*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, 2018, t. XIV.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los órganos del senado de la república*, México, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, Senado de la República, 2003.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, *Breve historia del congreso en México: siglo XIX*, 2ª Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel (Coord.), *Los principios parlamentarios*, México, Porrúa, 2010.
- ESQUIVEL, Gerardo et al. (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXIII Legislatura, 2017, t. II.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

----- *Derecho estasiológico de los partidos políticos*, México, Porrúa, UNAM, 2016.

GAMAS TORRUCO, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelandia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 65ª. Ed., México, Porrúa, 2013.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª. Ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. De Fernando de los Ríos Urruti, 2ª Ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958.

LOCKE, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Porrúa, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª. Ed., España, Editorial Ariel, 1986.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, *et al.* (Coords.), *Derecho constitucional comparado*, España, Tirant lo Blanch, 2017.

LÓPEZ RAYÓN, Ignacio, *Primer proyecto constitucional para el México independiente. Elementos de la constitución*, México, Senado de la República LXII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección. Colección de temas de democracia y parlamento 1*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados LXII Legislatura, 2015.

NORIEGA, Cecilia y SALMERÓN, Alicia (Coords.), *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El congreso de la unión; integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- *El control del gobierno: función del poder legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- *El congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México. Porrúa. 2003.
- REGUEIRA, Enrique Alonso (Coord.), *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2013.
- RÍOS GARCÍA, Óscar Leonardo, *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del sistema nacional anticorrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social*, México, Porrúa, 2019.
- SALDAÑA SERRANO, Javier (Coord.) *Ética jurídica (segundas jornadas)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Flores, 2015.
- SANDOVAL ULLOA, José G., *Curso de derecho parlamentario*, México, Innovación Editorial Lagares, 2015.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 6ª. Ed., México, Porrúa, 1974.
- *Trayectoria del estado federal mexicano*, 10ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 1991.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando y ARRIOLA WOOG, Carlos (Comp.), *Temas selectos de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, UNAM, 2003.
- STEBBING. L., Susan, *Introducción moderna a la lógica*, México, UNAM, Centro de Estudios Filosóficos, 1965.
- TARDIF, Éric, *Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado*, México, LIMUSA, 2016.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 3ª. Ed., México, UNAM, Porrúa, 2017.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Senado de la República LXIII Legislatura, Siglo XXI Editores, 2016.

FUENTES ELECTRÓNICAS

<https://dle.rae.es/parlamento>

<https://dle.rae.es/parlamentar#RwtNUIG>

<https://www.rae.es/dpd/eficaz>

<https://dle.rae.es/responsabilidad>

<http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Acta-constitutiva-y-de-reformas-1847.pdf>

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación con la designación de tres magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consultado en abril de 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-20-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Magistrados.pdf

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se nombran a las diputadas y a los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al segundo receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210429-XII.pdf#page=2>

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a las y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al primer receso del tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201214-X.pdf>

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a las y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al segundo receso del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200319-X.pdf>

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura, consultado en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/dic/20191212-X.pdf>

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política referente al desahogo de temas legislativos, consultado en abril de 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-27-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Temas_Legislativos.pdf

Acuerdo de la Mesa Directiva en Relación con el Tiempo Para la Presentación de Iniciativas e Intervenciones de Senadores desde su Escaño, consultado en abril del 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-20-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_tiempo_intervenciones_escanos.pdf

Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establece el procedimiento para que el Senado de la República resuelva la ratificación o no de las designaciones efectuadas por el Presidente de la República de las personas que ocupen el cargo de magistrados en materia de responsabilidades administrativas, consultado en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-23-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_magistrados.pdf

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, por el que se emite la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019-2024. Consultado en abril de 2021 en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-03-1/assets/documentos/Convocatoria_CNDH_JUCOPO_Final.pdf

Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la Implementación de Sesiones a Distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19), consultado en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-02-01-1/assets/documentos/Acuerdo_Parlamentario_Sesiones_a_Distancia.pdf

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi4.htm>

Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, consultado en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Cod_Etica_CD_orig_10may16.pdf

Código de Conducta de la Cámara de Diputados, consultado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Codigo-Etico-y-de-Conducta/Codigo-de-Conducta>

Código de Responsabilidad Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México, consultado en:

https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/CODIGO_DE_RESPONSABILIDAD_PARLAMENTARIA_DEL_CONGRESO_DE_LA_CDMX.pdf

Code of Conduct for Members of the House of Lords, consultado en: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-commissioner-for-standards/hl-code-of-conduct.pdf>

Código de Conducta de las Cortes Generales, consultado en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-70.PDF

Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, consultado en: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/novo-codigo-de-etica-da-camara-dos-deputados>

Código de Ética e Decoro Parlamentar da Senado Federal, consultado en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp/legislacao>

Composición porcentual de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, consultado en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

Criterios para parlamentos democráticos, consultado en: <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/criteria-democratic-parliaments>

Guía para Parlamentarios elaborada por el Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria, consultada en: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ES.pdf

Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12/10/2018

MARTÍN REYES, Javier y GARZA ONOFRE, Juan Jesús, *La sobrerrepresentación como fraude a la constitución*, Revista Nexos, Blog del Federalismo, diciembre 7, 2020, consultado en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/12/la-sobrerrepresentacion-como-fraude-a-la-constitucion/>

MURAYAMA, Ciro, *La captura del congreso por morena*, Revista Nexos, 1 julio, 2019, consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>

Nuevo Código Ético de la Cámara de Diputados, consultado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Codigo-Etico-y-de-Conducta/Codigo-Etico>

Oficio de la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, en relación con los Grupos Parlamentarios del Senado de la República, consultado en

abril del 2021 en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-03-1/assets/documentos/Com_Grupos_Parlamentarios.pdf

ORTA FLORES, Sara Berenice y BERCHOLC, Jorge Omar, *La corte y la función legislativa en México. Aporte empírico y propuestas sobre temas pendientes*, México, SEDIA, REDIPAL, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/TEMA2/T2_CRV-IX-13-16.pdf

Propuesta del Senador Raúl Bolaños-Cacho Cue para adicionar un artículo 13ro transitorio al dictamen, consultado en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-15-1/assets/documentos/Propuesta_de_Adicion_Sen.Cacho_PVEM.pdf

RAIGOSA SOTELO, Luis, *Acto parlamentario y órgano parlamentario. Elementos conceptuales para el conocimiento del trabajo del Congreso de la Unión y su control jurídico*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2016, consultado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3604/DGAL-2016-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Reglamento del Congreso de los Diputados, consultado en: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reclam_congreso.pdf

Reglamento del Senado de España, consultado en: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#t3c8>

Rules of Procedure of the Select Committee on Ethics, consultado en: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/01f06ea2-b5e1-4887-9250-dc84bdf88cb5/2015---blue-book--rules-of-procedure-of-the-select-committee-on-ethics.pdf

Resolución de las Mesas del Congreso de Diputados y del Senado por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, consultado en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A385.PDF

Senate Ethics Manual, consultado en: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/f2eb14e3-1123-48eb-9334-8c4717102a6e/2003-senate-ethics-manual.pdf

The Code of Conduct for the House of Commons, consultado en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/1882.pdf>

The Senate Code of Official Conduct, consultado en:
https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/3507e6ae-2525-40ac-9ec8-7c6dbfe35933/2015---red-book---the-senate-code-of-official-conduct.pdf

TESIS, JURISPRUDENCIAS Y SENTENCIAS

Jurisprudencia: 29/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, páginas 13 y 14.

Recurso de Queja 69/2020.

Recurso de Queja 77/2020.

Sentencia SUP-JDC-1790/2019.

Sentencia SUP-JDC-186/2020.

Sentencia SUP-REC-943/2018 y acumulados.

Tesis: P. L/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 717.

Tesis: P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1255.

Tesis: 1a. CCLXIII/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 36, t. II, noviembre de 2016, p. 915.

Tesis: I.4o.A.165 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 67, t. VI, junio de 2019, p. 5351.

Tesis: (I Región) 8o.44 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 40, t. IV, marzo de 2017, p. 2628.

Tesis: 1a. LII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 683.

Tesis: P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

Artículos de Revistas

AGÜERAS ANGULO, Carmen, *Control jurisdiccional de los actos parlamentarios*, Pluralidad y Consenso, Vol. 3, Núm. 17, 2011.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre del 2000.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, núm. 1, enero-junio, 2003.

OLIVER-LALANA, Daniel, *Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Núm. 31, 2008.

PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, Nicolas, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, Núm. 9, primavera de 1981.