



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

SUMARIO:

1. CONCEPTO DE PRINCIPIOS
2. EL DERECHO PARLAMENTARIO
3. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO
  - (a) LOS PRINCIPIOS SEGÚN BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ
    - i. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS
      - A. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN
      - B. PRINCIPIO DE LIBERTAD
      - C. PRINCIPIO DE INFORMACIÓN
      - D. PRINCIPIO DE IGUALDAD
    - ii. PRINCIPIOS ADJETIVOS
    - iii. PRINCIPIO DE ORDEN
    - iv. PRINCIPIO DE RESOLUCIÓN MAYORITARIA
      - A. RESOLUCIONES DEL CONGRESO
      - B. QUÓRUM
      - C. DEBATE
      - D. VOTACIÓN Y MAYORÍAS
  - (b) SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA
  - (c) SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD
  - (d) SOBRE EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD
  - (e) SOBRE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES
  - (f) SOBRE EL PRINCIPIO DE IRRESPONSABILIDAD O INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA
  - (g) SOBRE EL PRINCIPIO DE DISCIPLINA DEL VOTO
  - (h) EL PRINCIPIO DE IGUALDAD COMO PROPOSICIÓN JURÍDICA FUNDAMENTAL
  - (i) LA LIBERTAD COMO CONDICIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



## 1. CONCEPTO DE PRINCIPIOS

“En el lenguaje común, principio es el inicio de algo, su punto de partida; todas las cosas tienen un principio a partir del cual empiezan existir. En el lenguaje filosófico, el significado del término principio es similar; ARISTOTELES en su Metafísica, dice que las cosas tienen un principio que es precisamente su punto de partida, como en la línea de un viaje, que tiene en su extremo inicial un principio, pero que en el otro extremo tiene un segundo principio, que es el opuesto, el punto de llegada, principio tan importante como el inicial porque es el que motiva el viaje. En su desarrollo esta apreciación aristotélica dará origen a las ideas escolásticas de los cuatro principios o causas de las cosas: causa eficiente, en el extremo inicial y causa final en el extremo contrario; en el centro, las causas material y formal.

Con la explicación de las causas, ¿cuál es el origen de algo? ¿de qué está hecho?, ¿cuál es su forma? Y, principalmente ¿para qué existe?, ¿cuál es su fin? Podemos dar respuestas correctas y bien fundamentadas a las preguntas elementales de la existencia; podemos encontrar la esencia de las cosas.

Santo Tomás DE AQUINO define a la filosofía como el conocimiento de todas las cosas por sus primeros principios o causas, esto es, un conocimiento que pretende ser totalizador y exhaustivo de la existencia; la explicación de todo debe buscarse en esos primeros principios, llamados también últimos, paradójicamente, porque están al final del estudio, al término de la disquisición, como decían los viejos maestros de lógica. Principios primeros en cuanto al ser y últimos en cuanto al conocimiento, solía decir el profesor



Baldomero ESTRADA MOITÁN, reiterando la tesis escolástica.

Desde otro punto de vista, no totalmente desconectado del anterior, según una acepción más coloquial y como se emplea el término en el habla cotidiana, principio es un concepto relacionado con esa línea indefinible que es el tiempo. Los principios o el principio proceden en el tiempo a algo, a otros seres o acontecimientos. Los principios así concebidos son los antecedentes de una cosa. Ampliando y llevando, el tema a otros campos, los principios son el sustento de las cosas; en un edificio, los principios son los cimientos, lo que está abajo y soporta el resto de la construcción. Sin cimientos no hay obra, sin simiente no hay nueva vida; sin principios, nada podría sustentarse.

El derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le dan sentido.

La causa material es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa. La causa formal la identificamos con las características de las normas, que pueden ser constitucionales, ordinarias, consuetudinarias o finalmente, particulares, derivadas estas últimas de acuerdos parlamentarios tomados en forma circunstancial para resolver un caso concreto o un problema pasajero de la vida y trabajos de un Parlamento, o para actualizar los reglamentos.

La causa eficiente la identificamos con el autor de la norma de derecho parlamentario, el legislador, que puede ser el legislador



originario o Constituyente, o bien el legislador ordinario o constituido, en este caso, frecuentemente el mismo destinatario de la norma, caso no habitual en la construcción del derecho, pero tampoco inusitado; hay veces que el autor de la norma es también el destinatario de la misma. Así sucede con las reglas estatutarias de diversos organismos públicos o privados y en todas las normas particulares creadas mediante la voluntad libre de los contratantes o de los declarantes unilaterales de voluntad.

En el fondo, por virtud de la soberanía popular, todas las normas son elaboradas y puestas en vigor por el pueblo, titular de la soberanía y todas también están destinadas a regular la vida del mismo pueblo que las dictó a través de sus representantes en las democracias representativas, directamente en las democracias antiguas, indistintamente en los sistemas participativos en que se combinan principios de representación y principios de democracia directa.

Entre todas las causas, la causa final es la más importante, la que justifica la existencia del derecho parlamentario y la que orienta contenido; sin causa final, las reglas parlamentarias carecerían de sentido y de razón de ser.

La finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas se alcance el resultado que se busca, la formación de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para cilitar la convivencia de todos.

Desde este punto de vista, la causa final del derecho parlamentario



está en estrecho contacto con la causa final de todo el derecho el fin específico de la norma que el maestro Rafael PRECIADO HERNÁNDEZ sintetiza en los conceptos de bien común, justicia y seguridad jurídica.

Al respecto, el estudioso José Alfonso DE SILVA, de la Universidad( São Paulo, identifica como el objeto, vale decir, como causa final derecho parlamentario, al proceso legislativo; esto es, concluye el profesor brasileño, que la razón del derecho parlamentario la encontrar en la necesidad de regular los pasos requeridos para la creación de una norma jurídica.

Sin duda, cada rama del derecho, y por tanto el derecho parlamentario, debe tener sus principios peculiares y propios, pero éstos están iluminados por los grandes principios o fines (según la paradójica explicación escolástica) que deben dar línea, dirección, sentido a todo el tema jurídico.

Las normas, incluidas entre ellas las de derecho parlamentario deben tener un contenido socialmente valioso, que pueda identificarse los fines específicos de la norma en general, sintetizados en los conceptos de bien común, justicia y seguridad.

Al tratar este tema es indispensable hacer referencia a otro de estrecha vinculación con él, que es el de la inmutabilidad de los principios . Debemos determinar si hay en derecho principios inmutables si bien, como sostienen los partidarios del relativismo, éstos son variables según tiempos, lugares y circunstancias y aun, de acuerdo con corrientes del positivismo jurídico, simplemente



identificables la voluntad del legislador.

Jacques LECLERCQ, quien identifica los principios fundamentales del derecho con el llamado derecho natural, sostiene que hay un contenido inmutable en el derecho y que ese contenido deriva tal característica, de su dependencia total de las exigencias de la naturaleza sobre del hombre.

Para comprender cabalmente esta posición, que es la del jus-naturalismo, debe entenderse que la naturaleza de algo se identifica con "las características esenciales de los seres", características sin las cuales ese algo dejaría de ser lo que es y sería otra cosa.

Desde ese punto de vista, si se acepta por supuesto que el ser humano es además de racional y libre, un ser social por naturaleza, debemos aceptar asimismo que existen ciertos principios que se derivan precisamente de la característica de sociabilidad humana, pero que también se conectan con sus otros elementos de esencia y que las normas de derecho positivo no pueden, por ende contradecir esos principios que denominamos de derecho natural, responden a éste y son, por así decirlo, las que traducen los principios abstractos en normas concretas, sustento de la vida de todas las comunidades humanas.

Cabe agregar que LECLERCQ reconoce que hay otras normas de derecho positivo que no responden a condiciones de toda sociedad, sino que provienen de las características propias de una determinada sociedad, abriendo así las puertas a una posición flexible, que



acepta alguna relatividad en las normas, sin excluir un campo amplio en que impera la necesidad del derecho natural.

LECLERCQ agrega: "La ciencia del derecho natural trata de determinar las exigencias del derecho natural". Esto significa que la labor del jurista ha de ser en buena parte la de profundizar en el conocimiento de la naturaleza del hombre y de la sociedad, para conocer las reglas y los principios del derecho natural.

Así podemos concluir que, por regla general, cada una de las normas de derecho positivo responderá a alguno o algunos principios de derecho natural, precisamente a aquellos que se relacionen con el área social de la rama del derecho a que la norma positiva pertenece y, por tanto, debe regular o cubrir. El derecho parlamentario tiene por ello que responder a los datos que le dan sentido y esencia, aun cuando en la especificidad de cada norma se pide atender a la exigencia del principio de manera diversa.

Por ejemplo, una exigencia del derecho parlamentario es que los integrantes del Parlamento puedan hablar ante éste y exponer sus razones en los debates. Esa exigencia es de derecho natural: el establecimiento del orden de los oradores, el tiempo que se les conceda para cada intervención, la forma y el momento para dar la palabra serán reglas de derecho positivo que no deben contradecir el principio, pero que en la práctica pueden tener infinidad de variables.

Como resultado de esa investigación trataremos de identificar los principios básicos, fundamentales del derecho parlamentario,



propios de su esencia y, por consiguiente, indispensables en una regulación positiva, tanto en materia sustantivo o de fondo como en materia adjetiva, o procedimental, y procuraremos identificar estos principios con las reglas vigentes inspiradas en ellos, así como también las que los contradicen, según los preceptos del derecho mexicano." <sup>i</sup>

## **2. EL DERECHO PARLAMENTARIO**

"El derecho parlamentario, como señalamos anteriormente, es el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes Congreso de la Unión cuando se hace alusión al poder federal, o Congreso local, cuando la referencia es al Poder Legislativo de los estados de la Federación.

Por tanto, una premisa del estudio del derecho parlamentario es el análisis, así sea somero, del fenómeno político y jurídico denominado parlamentarismo, que hunde sus raíces en la historia y que aun desde el punto de vista puramente etimológico debe interesarnos. En efecto, en una de sus acepciones, parlamento equivale a discurso, "razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta", dice el diccionario; hablar es hablar y parlamento es lo que se habla, o bien, el lugar en el que se habla.

El parentesco conceptual del parlamentarismo con la palabra humana, que a su vez es la expresión propia de la razón, resulta evidente. Parlamentar es hablar, y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla.

Los hombres, seres políticos por esencia, por su esencia, por su



propia e íntima naturaleza como lo enseñó ARISTÓTELES, requieren para su convivencia formas de comunicación; hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales.

La vida en común exige la determinación de fines o metas comunes y luego, la toma de decisiones también comunes; para ambas funciones de la colectividad, el instrumento es la comunicación oral, el hablar y escuchar para determinar, para resolver, para acordar.

Los lugares en los que se habla, los sitios desde los que se habla, los centros de discusión y deliberación los encontramos en las más antiguas menciones históricas; forman parte del recuerdo común y, las palabras que ahora usamos alrededor de la función humana de la comunicación oral, como foro, tribuna, ágora, púlpito, asamblea, nos llegan cargadas de antiquísimas reminiscencias.

Sin un sitio para hablar, sin un lugar y un mecanismo social de comunicación, no nos explicamos la historia de los pueblos ni el desarrollo de sus culturas.

Como lo recuerda Mauricio COTA, hay dos épocas en la historia del parlamentarismo, ya situados en el mundo occidental antecedente del nuestro y fuente de muchas de las instituciones modernas. La primera corresponde a la época medieval, en la que los jefes o caudillos se reunían con el rey para tomar con él las determinaciones comunes.

Desde esta etapa, el principio de la igualdad de los parlamentarios formaba parte de la incipiente institución; los doce pares de



Francia, que aconsejaban a Carlomagno, eran precisamente pares, es decir, iguales entre sí, parejos, con el mismo valor unos que otros. Entre ellos sólo sobresalía el primus inter pares, el monarca al que todos reconocían como el primero, como el que ocupaba entre los iguales el lugar de distinción.

La Tabla Redonda en las leyendas de la vieja Inglaterra responde a un principio similar: la tabla o mesa redonda era precisamente de esa forma geométrica porque todos los que se sentaban a su alrededor se consideraban iguales, pares también como los franceses, con un valor idéntico en las deliberaciones y, por tanto, en la consideración que se tenían entre sí. La mesa sin cabecera era el símbolo de la igualdad: quienes ocupaban los lugares en la circunferencia no reconocían entre ellos, al menos en el momento de la deliberación, preeminencia alguna; los lugares eran idénticos y sólo el del monarca, otra vez, se distinguía de los demás.

La etapa moderna de los parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y especialmente, con la presencia brusca de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, que ante sí la representación de la nación.

Sin embargo de las diferencias profundas entre el parlamento moderno, hay entre ellos una línea de continuidad, que no se rompe que es demasiado evidente y pareciera ocioso mencionar, pero constituye el dato esencial de Parlamentarismo: y la función deliberativa que tiene este órgano del Estado.



Deliberaban, discutían, exponían sus opiniones frente al príncipe los convocados a los parlamentos antiguos; deliberan, discuten, exponen de viva voz sus convicciones y sus argumentos los parlamentarios modernos; la diferencia radica en que los antiguos eran oídos y la determinación final era tomada por el monarca; en los actuales, la deliberación se resuelve con una votación. Así, el acuerdo lo alcanzan los mismos parlamentarios constituidos ahora en un órgano soberano.

Otra similitud entre los parlamentos antiguos y los modernos es que ambos se integran con una porción pequeña del total del grupo social sobre el que recaerán sus determinaciones; es decir, en ambos casos, quienes deliberan y discuten no son todos los integrantes de la sociedad, sino un grupo muy selecto de ella.

En el primer caso, el del Parlamento medieval, sus integrantes tenían por un derecho consuetudinario un lugar en el Parlamento, derivado de suposición social y económica, o bien eran llamados expresamente por el monarca.

En cambio en los parlamentos modernos, que encuentran su plenitud en los sistemas democráticos, los parlamentarios representan , otros, a todo el pueblo, a la sociedad entera o a la nación, como han repetido desde 1791 las constituciones de los estados actuales.

El Parlamento hoy, responde, por tanto, a dos exigencias sociales, Una es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y



comunicarse con lo demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento.

La segunda exigencia, de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de la reunión física de todos los interesados los asuntos comunes. Las experiencias de la ciudad antigua en la que los ciudadanos podían reunirse en el ágora a deliberar y a tomar decisiones sobre los asuntos de la polis, no es posible ya, y desde hace siglo debido al crecimiento de la población y la magnitud actual de las sociedades políticas, la reunión de los representantes de todos ha venido sustituir la reunión de todos.

Ambos principios, necesidad de deliberar, de discutir y, por tanto, de hablar y de escuchar, y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento."

ii

### **3. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO**

#### **(a) LOS PRINCIPIOS SEGÚN BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ**

##### **i. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS**

"Como en las demás ramas del derecho, en el derecho parlamentario hay fundamentos o principios esenciales, sustantivos, que se refieren al formato específico de la norma, considerado éste en



cuanto al valor social que persigue, y hay también otros principios de carácter procesal, adjetivo en relación con los primeros, que se ocupan de regular las formas de llevar a término las cadenas de actos jurídicos encaminados a lograr que los principios sustantivos se actualicen en la realidad cotidiana de los parlamentos o congresos.

Enumero como principios sustantivos o fundamentales el de representación en primer lugar, porque se encuentra en la base misma del parlamentarismo y porque lleva implícito el problema de determinar quién es el representado, que lo es en principio el pueblo, pero que puede ser la nación o el Estado y que en la práctica suele ser el partido, el grupo político, el sector social del que proviene el representante su corporación, o bien, el conglomerado geográfico de votantes a su favor, En seguida me ocupo del principio de libertad, que se refiere a posibilidad plena del parlamentario para optar por una posición en las diversas etapas del proceso legislativo, lo mismo al participar en los trabajos previos, al deliberar, al argumentar y principalmente, al emitir su voto para colaborar a la integración de la voluntad colectiva.

Otro importante principio del derecho parlamentario es el de la información. Discutir, formarse un criterio y tomar una decisión implica como requisito la información oportuna y suficiente de los legisladora y por ello es necesario determinar cómo se debe obtener la información quiénes están obligados o son sujetos pasivos de este derecho, del derecho activo de los parlamentarios a recibir información.

Finalmente, se encuentra el principio de igualdad de los parlamentarios, en diversos aspectos, pero en especial en lo que se refiere al valor de sus votos. El principio de igualdad está



presente en todo el proceso previo, aun cuando en la práctica deben reconocerse alguna excepciones de carácter práctico y más bien relacionadas con los principios procesales y que se fundan en la exigencia del cumplimiento de otro principio, éste adjetivo, que es el de orden.

A partir de estos cuatro principios básicos del derecho parlamentario se pueden plantear, en mi opinión, la mayor parte de los principales problemas y debates teóricos encaminados a formular una teoría del derecho parlamentario.

Por último, es importante advertir los procesales que se analizan como una segunda parte de estas reflexiones son, en efecto, principios de carácter secundario en relación con los cuatro principios sustantivos enunciados con anterioridad, que son básicos e insustituibles. Por tanto, de algún modo los principios adjetivos deben estar subordinados a los principios sustantivos y no los contradicen, sino que los complementan y facilitan su actualización.

En otras palabras, los principios procesales responden a exigencias prácticas y de sentido común, encaminadas a hacer posibles los principios sustantivos, en la actividad de los parlamentos o congresos." <sup>iii</sup>

## **A. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN**

Los integrantes de un Parlamento o Congreso no actúan por sí y para sí, sino en beneficio y en nombre de otros; son representantes y su ser o existencia como tales implica la existencia de sujetos diferentes, que son los representados. Por el principio de la representación, las acciones y decisiones del representante producen sus efectos en los representados



Los parlamentos, desde hace varios siglos, son reuniones de personas que no actúan en nombre propio sino en nombre del rey, del pueblo, de la nación, es decir, de otro u otros.

En alguna época remota, las reuniones de jefes de tribus o de clanes deben de haber sido en cierto modo como las de los accionistas de una empresa moderna: cada quien habla y participa en las decisiones para alcanzar su propio beneficio y si acepta la opinión ajena, o bien, si se pone de acuerdo con los demás, lo hace porque es lo que le conviene en lo personal.

El principio de representación, en cambio, implica una situación totalmente distinta: el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado.

El derecho ha empleado en distintas épocas y en diversas materias la figura del representante. La encontramos en el derecho civil, en las instituciones de la patria potestad y la tutela, por medio de las cuales los menores y los incapacitados son representados por padres y tutores; la encontramos en la ficción legal de las personas morales que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones precisamente por medio de sus órganos representativos, lo mismo en las personas colectivas de derecho civil que en las de derecho mercantil o en las corporaciones públicas de derecho administrativo. La encontramos asimismo campo del derecho público y en particular en el derecho constitucional.

En México, los arts. 40 y 41 de la Constitución determinan el principio de la representación del pueblo por los poderes públicos. El primero de los preceptos citados dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y



segundo, que la soberanía popular se ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados.

Muchas si no es que todas las constituciones modernas adoptan principio de la representación, por la gran dificultad, y con frecuente imposibilidad, de que funcione la democracia directa al estilo ateniense, ya que los estados modernos distan mucho en proporción geográfica y en cantidad de ciudadanos de aquellas ciudades-Estado en que todos los ciudadanos libres podían reunirse en el ágora a discutir, las cuestiones de la *polis* y a tomar en común resoluciones y acude.

Hoy, la magnitud de las comunidades hace imposible esta forma de democracia directa y la democracia representativa es una exigencia de la realidad de los grandes estados modernos. Esto no obsta que se puedan experimentar hoy formas más avanzadas y directa intervención del pueblo en el gobierno, en las decisiones político-administrativas y en las de carácter legislativo, mediante el plebiscito, referéndum, la iniciativa y la acción popular.

Sin embargo, hay que reconocer que, estas formas avanzadas de toma de decisiones de manera directa son útiles para casos excepcionales y presuponen una vigencia previa y cotidiana de un sistema representativo, que aun en el supuesto de la inclusión constitucional de mecanismos de democracia directa mencionados, sigue siendo la estructura político-jurídica básica de los estados modernos.

El principio de que el pueblo o la nación no pueden directamente tomar la gran mayoría de las resoluciones de poder que se requiere para dar vida organizada a la sociedad, llamado *principio de la sensación política*, se manifiesta en el mundo occidental desde la Media -época en que los monarcas y señores convocaban a



representantes de los diversos estamentos sociales para escuchar sus consejos y conocer sus opiniones, sin obligación alguna, entonces, de atenderlos-, hasta nuestros días, pasando por la gran experiencia francesa de los Estados Generales que en 1789 se convirtieron por decisión y en Asamblea Nacional.

Pero si bien este principio de la representación es aceptada generalmente y por virtud de él los integrantes de los parlamentos y congresos actúan en nombre de otros, la naturaleza del o de los representados, su identificación e individualización, han sido un problema que generó largas discusiones y a diversas corrientes encaminadas a precisar el concepto.

Durante la Edad Media y posteriormente, hasta los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, prevaleció lo que se llamó el mandato imperativo para los representantes; esto es, que los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar.

Los diputados a los Estados Generales, en especial los del Estado llano, llegaban a París de todos los rincones de Francia con sus *cahiers*, en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las parroquias.

Pero el torbellino de los acontecimientos hizo que muy pronto los representantes dejaran a un lado esas instrucciones y ante la inminencia de los peligros y la velocidad que tomaron las incidencias políticas, asumieron la representación con un sentido diferente y a partir del juramento del Juego de Pelota, se consideraron a sí mismos como representantes de toda Francia y no sólo de las villas o regiones de donde provenían.

La nueva forma de mandato representativo, contrapuesto al mandato imperativo, se plasmó muy pronto en la *Constitución*, que prohibió



tanto las instrucciones a los diputados, como la revocación del mandato.

Esta nueva forma de entender la representación, que unos años después adoptaron las constituciones de los países americanos que se separaban de España, significa que el integrante del Congreso no representa a sus electores ni a su provincia o ciudad, sino a la nación en su conjunto.

Durante todo el siglo XIX prevaleció casi sin discusión esta fórmula explicativa de la representación, pero como en la práctica los representantes, al asumir el poder, actuaban como si ellos fueran los titulares de la soberanía, y no el pueblo, y como este pueblo vio reducido su derecho político a emitir un voto de vez en cuando, para elegir a los que lo representarían en el poder, las críticas no se hicieron esperar, tanto en el campo teórico como en la realidad práctica, que en no pocas ocasiones se encaminó por senderos totalmente opuestos al principio mencionado.

En efecto, se criticó con severidad al parlamentarismo liberal, porque se dijo que es una pura formalidad en la que el pueblo con su voto, legitima a los gobernantes, pero éstos, una vez asumido el cargo, se desentienden de sus electores y gobiernan representando más que al pueblo, a la elite que los encumbró o al grupo político del que forman parte.

Recientemente, con la presencia y creciente protagonismo de los partidos políticos en el manejo de los congresos, el problema se ha agudizado y hoy los integrantes del Poder Legislativo, actúan más representantes de sus partidos o de las categorías sociales de la que forman parte, que como representantes del pueblo en general.

El fenómeno tiene muchas aristas y ha dado lugar a polémicas propuestas encontradas. En nuestro derecho patrio, al menos para



cada caso de los diputados, la discusión está resuelta de antemano; el, constitucional dice textualmente que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación.

Esto es, que los diputados (no podría decirse exactamente lo mismo de los senadores) no representan ni a su distrito, ni a su partido a su estamento, ni a su clase social, y mucho menos a su gremio o corporación.

Pero si bien en el mundo del deber ser mexicano la cuestión resuelta, en la vida cotidiana de los parlamentos el problema subsiste. En la práctica, los representantes populares se integran en grupos pactos a ededor de un partido, de un líder o de compromisos contó y actúan en forma de bloque, tanto en los procesos previos a la votación como en el momento de emitir el voto.

Esta forma de actuar de los parlamentarios, explicable por, parte porque un representante aislado y solo poco podría hacer ( cuerpo colegiado de varios cientos de individuos, pero criticable otra, porque es en principio una práctica antiparlamentaria, puesto que, los debates, las discusiones y los argumentos en tribuna saldrán sobrando si el Parlamento está integrado por grupos partidistas con su voto comprometido de antemano.

El argumento toral en contra de esta forma de actuar radica precisamente en el principio de la representación: si el representante de la nación, esto es, del pueblo entero, no tendrá por qué someter disciplinas de partido ni por qué aceptar consignas de coordinadores líderes o dirigentes de grupos parlamentarios. El parlamentario no representa a su grupo sino a la nación; por tanto, tendrá que poner encima de intereses parciales o sectoriales, el interés común.



Ésa es, en síntesis, la exigencia del principio de la representación que se atempera por supuesto por la obligación de congruencia con lo ofrecido en campaña y con el hecho de que los votantes lo hacen por doctrina o propuesta partidista concreta. Pero por encima de esas consideraciones, en el momento de emitir el voto, en el acto supremo de contribuir a formar parte de la voluntad popular, el representante debe hacerlo en conciencia y anteponiendo a los demás intereses, el interés superior del bien colectivo, del bien de la nación, que es la entidad a la que representa.

Sin embargo, a pesar de la solución de carácter legislativo y teórico para el caso de nuestro país, el tema no queda resuelto del todo ni en la práctica del Congreso, ni en la teoría jurídico-política de la representación.

En la práctica, los diputados votan en el Congreso, salvo excepciones contadas, en el sentido que les indican los coordinadores de los grupos parlamentarios o los dirigentes de sus partidos, con lo que la disposición del art. 51 queda burlada, entre otras razones porque la regla de que los diputados representan a la nación es un indicativo sin sanción jurídica.

La obligación general de representar a la nación en el momento de tomar una decisión específica frente a un dilema concreto, no es suficientemente clara como para establecer sin sombra de duda el sentido del voto.

Lo cierto es que cada diputado y cada grupo parlamentario, aun cuando voten en forma diferente creerán o al menos sostendrán que están votando por el bien de la nación, bien que no es fácil separar de la abstracción en que generalmente se encuentra, para encarnarlo en una decisión política en un momento determinado y ante una situación específica.



Jorge CARPIZO, en el ensayo denominado "El sistema representativo en México", que forma parte de su obra *Estudios constitucionales*, enumera como características del sistema representativo mexicano seis que en primera instancia, parece que resuelven a *priori* el problema de la representación:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante, en su actuación, es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado, no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación del mandato.
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción de voto individual; consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

Agrega CARPIZO que "las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público" y que "en ella (la representación) se halla el interés del Estado".

Por su Parte, Eberhard SCHÜTT-WETSCHKY, en su artículo titulado "¿Contamos con una adecuada teoría sobre el parlamentarismo?", reconoce que el parlamentarismo concebido desde una posición liberal clásica al modo de John STUART MILL conserva el principio de la representación general de la nación o del pueblo, pero que hay otra fe de entender el parlamentarismo y el principio de la representación. Para explicar esa otra forma de entender el principio, cita la posición realista de Walter BAGEHOT, para quien el partido es el principio vital del sistema representativo.

Para este autor, son los grupos políticos los actores principales



en la forma de gobierno parlamentario; enfrenta así a la posición liberal clásica en la que el representante lo es directamente de la nación, el sistema llamado *realista*, en el que el representante lo es de su grupo o su partido.

Otra réplica desde un ángulo muy diferente que se ha hecho al principio de la representación nacional es la que se originó del sistema corporativo, del cual el ejemplo más acabado es el establecido en Italia durante el fascismo, en el que se sostuvo reiteradamente que el parlamentarismo tradicional es una pura ficción y una formalidad ineficaz.

En el sistema corporativo se le atribuyen las más importantes funciones, por motivo de eficacia y de concentración del poder, al Ejecutivo, y se restringen las facultades del Poder Legislativo, que es el representante no del pueblo en su totalidad -al pueblo lo representa el Ejecutivo-, sino de los grupos de interés y de las actividades profesionales.

Según Maurice DUVERGER, la explicación de este problema radica en la creación de instituciones; en su opinión, los partidos políticos representan el papel de mediadores entre los elegidos y los electores.

Para dilucidar el asunto, en mi opinión, hay que distinguir primer término que la representación política tiene diferencias marcadas con la representación civil, especialmente porque en la representación del derecho común, el representado es una persona física moral, individualizada, con intereses, voluntad y patrimonio específicos y propios, bien identificados, por los que el representante debe velar. En cambio, en el caso de aceptar que el sujeto representado es nación, encontramos que ésta es una entidad sociológica, "un pueblo que comparte una cultura", lengua,



tradiciones, historia, pero que esta integrado por un amplio mosaico de grupos, clases sociales y persona todos con intereses a veces comunes, pero otras, distintos y aun encontrados. Por ello, el representante político al serlo de la nación debe buscar el bien general o común en sus actuaciones políticas; aquí es donde nos acercamos a otra fase del problema, en la interpretación este bien o en el énfasis en alguno de sus aspectos, pueden muy bien presentarse en la práctica opciones diferentes pero todas legítima bien intencionadas; esa es en el fondo la fundamentación del pluralismo político.

Ante la realidad múltiple de la nación aparece un nuevo nivel de representación: el diputado, senador o parlamentario, entre las diversas formas posibles de entender el bien colectivo al que se debe, tendrá que escoger aquella que es congruente con su propia convicción o con la del sector de la nación al que esté ligado.

Su opción, entonces, en un caso concreto deberá estar iluminada por el pensamiento, los valores y las convicciones del grupo político o la clase social o del territorio del que provenga, pero simultáneamente iluminada también por la convicción de que el bien general debe prevalecer sobre el bien particular.

Desde mi punto de vista, la teoría de representación nacional no es sino una cara del principio del humanismo político, que establece que el gobierno se justifica en la medida en que busca el bien común general, por encima de los bienes sectoriales o individuales.

La justificación última de la representación de toda la comunidad por el Poder Legislativo, se encuentra en ese principio. El interés todos o del "todo social" es superior y debe prevalecer sobre el interés de algunos o de "la parte social". Por tanto, el representante tiene, independientemente de la forma específica



mediante la cual llegó a su cargo, un mandato político de la nación en su conjunto y no sólo de sus partidarios, de sus votantes o de sus coterráneos.

Finalmente debemos concluir que, si en el momento de votar el legislador, una vez agotadas las discusiones en el seno de su grupo parlamentario y en el pleno, conserva incertidumbre sobre el sentido que debe dar a su voto, tendrá que considerar que el acto de votar es, en último análisis, un acto personalísimo, emanado de una decisión que se toma íntimamente, aun cuando para hacerlo se hayan escuchado opiniones y argumentos previos y tendrá, por tanto, que decidir conforme a la última instancia y máxima autoridad, que es su propia conciencia." <sup>iv</sup>

## **B. PRINCIPIO DE LIBERTAD**

No habrá un Parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto Libertad jurídica como libertad psicológica o de conciencia.

Un Parlamento para serlo realmente requiere la plena libertad sus integrantes para expresar sus opiniones y, en especial, para emitir su voto en la toma de decisiones colectivas.

El principio de libertad puede ser considerado en varios niveles, referido al menos a dos sujetos diferentes. Los diversos niveles o conceptos de libertad son: el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica.

Los dos sujetos a quienes podemos referir la libertad son el Parlamento como cuerpo colegiado, en su conjunto, con la plenitud de facultades y obligaciones que la *Constitución* y las leyes le confieren supuesto, en los sistemas bicamerales cada una de las cámaras integran; el otro sujeto posible es cada uno de los



parlamentarios en particular.

La libertad del cuerpo colegiado como tal es un presupuesto del sistema, o fórmula de Estado, de la división de poderes, ahora aceptada prácticamente en todo el mundo. Por el principio de libertad, el Poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía frente al Ejecutivo en primer lugar, pero también frente a cualquier otro poder formal o informal que pueda pretender impedir o estorbar el ejercicio del derecho del Parlamento a emitir decisiones sin cortapisas, dentro del ámbito de sus facultades legales y constitucionales.

Son los integrantes del Parlamento y éste en su conjunto quienes han de tomar las decisiones, si bien recibiendo en ocasiones las puestas legislativas de fuera, informándose, oyendo a los electores, los expertos, a los periodistas, a la sociedad civil organizada y en general a todos cuantos integran la opinión pública en un país, pero sin esta atención al sentir y pensar social implique, de algún modo, la pérdida de la facultad y la responsabilidad de decidir.

Ha sido un vicio que impide el funcionamiento cabal del sistema de división de poderes el que, en muchos estados, especialmente en Latinoamérica, el Poder Legislativo pierda su libertad ante el Ejecutivo y se convierta en un apéndice de éste, formalizador y legitimador de decisiones ya tomadas fuera de su seno.

Un Parlamento sin libertad colectiva no lo es de verdad; puede serlo en apariencia, formalmente existirá como un órgano electo por ciudadanos, pero no será Poder Legislativo si no cuenta, en la ley y la práctica, con plena autonomía para llegar a sus propios acuerdos.

Ahora bien, la libertad del cuerpo parlamentario que, como reitero, es un requisito de esencia de la división de poderes, se forma a



vez por la libertad individual de todos sus integrantes, libertad que como dijimos tiene diversos niveles cercanos entre sí, pero diferentes.

El legislador debe gozar plenamente de la facultad de la persona humana que conocemos como *libre albedrío*, esto es, de la libertad psicológica o interior para tomar decisiones, para escoger entre varias opciones presentes ante su facultad de razonar. Esto significa que un acto libre es lo contrario a un acto necesario o fatal.

Santo Tomás DE AQUINO escribió que "libertad de cualquier cosa es el dominio o potestad de sus actos para cosas opuestas". La libertad se opone a la necesidad; las personas somos libres, frente a todo el resto del universo sujeto a leyes necesarias; la libertad es, por otra parte, el presupuesto de toda normatividad. Los órdenes, los mandatos, los simples consejos, los preceptos de cualquier tipo sólo se dan a los seres libres, a los seres humanos o personas que tenemos a la libertad, como cualidad de la voluntad, que consiste en "la potestad para las cosas opuestas". No son libres los astros ni los átomos, no son libres los animales ni los vegetales; en la naturaleza prevalece el principio de causalidad necesaria. Se presenta la causa y se produce necesariamente, inevitablemente el efecto; en cambio, la persona humana, único ser en este mundo dotado de razón y voluntad, en un ámbito importante de su propia existencia, es causa libre de sus actos.

No en todo, desde luego; somos seres materiales sujetos a las leyes de la física y somos animales sujetos a las leyes de la biología; nuestra sangre circula independientemente de nuestra voluntad, caemos como los demás cuerpos sujetos a la ley de la gravitación universal y estamos expuestos al calor y al frío, a la luz y al



viento, al hambre y al apetito sexual como otros seres vivos, pero también poseemos un estrecho, aunque importante ámbito en el que disfrutamos, si puede decirse así, del libre albedrío: somos los autores de nuestros actos, decidimos por una cosa o por la contraria, optamos por una conducta o por la otra.

Esta libertad interior, psicológica, no puede ser suprimida por nada externo. Nos acompaña en todo momento de nuestra vida consciente y es un dato esencial de la naturaleza humana en su madurez y en su salud física y mental.

Un niño, un demente, un drogado, por causas diferentes cada uno de ellos, no son libres, o no lo son totalmente y, por tanto, no tienen la plenitud jurídica de la personalidad de goce y de ejercicio.

Los legisladores o parlamentarios, para poder serlo, deben tener la personalidad madura, sana y normal en la que la libertad es elemento primordial. En el derecho positivo mexicano se acepta hasta ahora que esta madurez o plenitud que permite a los mexicanos ser ciudadanos, se alcanza a los 18 años.

Pero esa madurez, reconocida para votar en las elecciones y para tener responsabilidad y plenitud de goce y de ejercicio, no se acepta para la incorporación al Congreso; nuestra Constitución, reconoce los 21 años, como edad mínima para ser diputado y los 30 años para ser senador. Esta exigencia de una edad mayor para ser legislador, que la requerida para ser ciudadano, se basa en la convicción de que para la plenitud de la libertad y de la independencia de criterio y para la posibilidad de tomar decisiones maduras, hay que estar más allá de la adolescencia.

La libertad psicológica de los legisladores, a la que antes me referí, es un presupuesto, un principio de derecho parlamentario,



pero también lo son la libertad física y la libertad jurídica de los integrantes del Parlamento, que no pueden ni deben ser constreñidos, amenazados o coaccionados en forma alguna para tomar decisiones o para no tomarlas.

¿Qué es la libertad física?, ¿qué es libertad jurídica? La falta de libertad física consiste en que se impida de hecho a una persona, mediante el ejercicio actual de la fuerza, el cumplimiento de una decisión tomada; ejemplos de estos casos los encontramos en la prisión, las cadenas, la aprehensión y, en general, la violencia.

La falta de libertad jurídica consiste en que hay una norma vigente, obligatoria, que nos indica qué hacer, cómo actuar. Lo importante que ni la falta de libertad física ni la falta de libertad jurídica, limitan la libertad interior o libre albedrío. Interiormente podemos decidir que nos parezca mejor, aun cuando hacia el exterior no podamos expresarlo o ejecutarlo.

En el juego de libertades particulares, la garantía de que la voluntad del legislador no podrá ser nunca obligada sino, en todo caso, convencida para expresarse; la plenitud conceptual y real de la libertad eso consiste y es un requisito de la vida del Congreso. Hablar, discutir, criticar, argumentar y finalmente votar en sentido o en otro no son sino expresiones externas del principio de la libertad interior, y manifestaciones de la libertad física y de la libertad jurídica de los legisladores.

Ahora, si bien es cierto que la libertad intrínseca no se puede perder en tanto la persona lo sea en su esencia o sustancia, lo cierto es que las formas externas de esa libertad, sus expresiones y sus manifestaciones en voces, palabras escritas o actos, pueden estar sujetas a limitaciones de carácter físico o a presiones de carácter psicológico, que será necesario atajar e impedir, para



asegurar tanto en la ley como en realidad que el principio de libertad no se rompa y con ello se haga inútil y fórmula vacía el trabajo del Congreso.

La libertad de los parlamentarios puede restringirse o atacar, por la fuerza, como ha sucedido frecuentemente y la historia nos lo testimonia; no son pocos los casos en los que los militares con las armas en la mano interrumpen las sesiones de un Congreso, ni son extraños los casos en que una multitud impide el ejercicio libre de la función parlamentaria. El Ejecutivo, el ejército, grupos armados de cualquier índole, motines, multitudes vociferantes, pueden impedir y de hecho han impedido el ejercicio libre del trabajo legislativo y con ello impiden, en la práctica, la existencia misma del Parlamento.

También puede haber una presión que, sin llegar al ejercicio de la fuerza bruta, limite la plenitud de libertad en los legisladores; una campaña por los medios de comunicación, una turba en las galerías o manifestaciones recorriendo las calles de la ciudad o rodeando el recinto, ejercen en forma más o menos indirecta, más o menos determinante, presión sobre las decisiones de los legisladores, que por supuesto ni ante las armas ni ante las turbas debieran dejarse amedrentar; aun cuando lo cierto es que una serenidad superior y un acto heroico no son algo fácil de encontrar.

La historia en general, pero en especial la hispanoamericana, está llena de ejemplos de golpes de mano, de motines, de disolución violenta de los parlamentos y congresos, por orden y parte, de los representantes del Poder Ejecutivo, o bien, simplemente por las fuerzas armadas.

Para poner tan solo dos ejemplos entre muchos posibles, bastan el



caso de Fujimori en Perú, que disolvió el parlamento casi inmediatamente después de que asumió por elecciones legítimas el Poder Ejecutivo y gobernó de hecho en tanto reestructuró a su gusto y manera el otro poder que se suponía que tendría que sujetarlo y contrarrestarlo.

En México, nadie puede recordar sin dolor la actitud del dictador Victoriano Huerta, quien después de asesinar a dos legisladores: el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara Baja de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso, mediante un decreto presidencial, sin más fundamento que la fuerza.

Casos como los interiores, repetidos hasta el cansancio, se han dado en nuestros países americanos; en lo personal me tocó el acalorado debate y vocación en el Colegio Electoral que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, en una sesión larguísima, de cerca de 20 horas, en la que votaron a favor, los diputados del PRI, en contra de los del PAN, entre los que me, encontraba, y se retiraron de la sesión los diputados de la izquierda, integrantes de la Alianza Democrática Nacional. En la madrugada, prácticamente al finalizar la sesión, nos enteramos de que el Palacio Legislativo estaba rodeado de soldados, hecho que denunció en la tribuna el entonces diputado panista Arturo Ocampo, quien reclamó en nombre de todos sus compañeros esa amenazadora presencia, de la que serían responsables el presidente saliente, Miguel de la Madrid, y el entrante, Carlos Salinas.

Estas actitudes y acciones del Ejecutivo sobre el Legislativo, duda impiden de hecho el funcionamiento del Congreso, pero hay otras presiones y maniobras, que si bien no impiden plenamente la libertad los legisladores, sí la restringen y condicionan. Me



refiero a presiones del Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidas contra de la carrera política de los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento en esa carrera o, como sucede en Estados Unidos de América, a través de lo que se llama el *lobbying* o cabildeo, forma de fluir en la voluntad de los congresistas y senadores, para que den voto en favor de intereses no ciertamente de la nación, sino de los que pagan a cabilderos y *lobbyistas*.

El requerimiento debe ser, por tanto, preservar a toda costa y con base en la ley, la libertad de los legisladores frente a la fuerza y amenazas reales.

Más difícil será defender la libertad frente a riesgos de otro tipo que no la suprimen, pero sí la condicionan; el principio de derecho civil establece que *coacta voluntas voluntas est*. Nos referimos a la posibilidad de que los legisladores sacrifiquen voluntariamente su libertad decisión a la voluntad de otro o de otros para evitar un daño o a cambio de un beneficio personal. No contradecir a su grupo o al poderoso Poder Ejecutivo o no poner en riesgo sus ingresos o su carrera personal pueden ser razones suficientes para que esos legisladores voten en sentido contrario a sus convicciones o principios.

Se trata en estos casos de formas diferentes de coaccionar la libertad, acotada por el temor a que otros vean o sepan o conozcan el sentido de una votación, por los daños personales que pudieran sobrevenir los bienes que pudieran no llegar.

Diversas normas, tanto constitucionales como de leyes secundarias y reglamentos, se han expedido con el objeto de preservar la libertad plena en el ejercicio de la función legislativa. El voto secreto para algunas de las determinaciones de los legisladores es uno de



esos mecanismos jurídicos encaminados a proteger la libertad de quienes tengan que tomar determinaciones con riesgo de represalias, o bien, con riesgo de demostrar preferencias personales, delante de los interesados, en el caso de elegir a compañeros legisladores para cargos en asamblea.

El voto secreto no se usa para cualquier tipo de votación ni es única ni la más importante reglamentación encaminada a protegerla libertad de los legisladores; en nuestro derecho, se restringe a 1 casos en los cuales se eligen personas.

En la legislación mexicana, tanto constitucional como secundaria, diversos artículos encarnan el principio de la defensa de la libertad de los legisladores frente a posibles ataques encaminados a restringirla o anularla:

a) El art. 62 de la *Constitución* establece que los diputados y senadores no podrán desempeñar cargos, comisiones o empleos en el gobierno, por los que se disfrute sueldo. Este precepto protege la libertad ante el Poder Ejecutivo, que bien puede ser limitada por el camino de la dependencia económica del legislador, que al recibir ingresos de un poder al que legalmente tiene que supervisar y equilibrar, pone en tela de juicio su imparcialidad.

b) El art. 61 constitucional determina que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y podrán ser reconvenidos por ellas. La libertad de expresar opiniones es protegida así, haciendo a un lado posibles barreras de carácter legal, amenazas de juicios futuros, de procesos o denuncias por aquello que se declara con el carácter de legislador.

c) En el mismo precepto se ordena al presidente de cada Cámara que vele por el respeto al fuero constitucional de los parlamentarios y



por la inviolabilidad del recinto en el que sesionan. Esta disposición garantiza, por una parte, la seguridad del inmueble que constituye el recinto de los legisladores, que no puede ser violentado ni por la fuerza pública, ni por grupos o personas que pongan en riesgo la seguridad de los legisladores, o impidan o entorpezcan los debates o las votaciones y, por otra, impide que se violente el fuero de los legisladores, que los protege de detenciones arbitrarias.

d) El art. 111 de la *Constitución* consagra el denominado *fuero constitucional* para diversos funcionarios, entre ellos los integrantes del Poder Legislativo, quienes no pueden ser sujetos a juicio o procedimiento penal sin que, antes, la Cámara de Diputados haya declarado, mediante el procedimiento llamado *juicio* de procedibilidad, que ha lugar a proceder contra el inculcado, esto es, si se le retira o no el fuero que lo protege.

El problema de, la Libertad de los parlamentarios, por otra parte, esta íntimamente ligado con lo que se ha denominado la *disciplina del voto*. El tema se trató en relación con la representación, al intentar identificar al mandante político del representante o, dicho de otro modo, a la entidad representada.

Desde el punto de vista de la libertad, el legislador puede comprometer su voto a la disciplina de su partido, a la decisión de su gru-

po parlamentario, o bien, reservarse para votar en forma independiente.

Jean-Claude COLLIARD en su obra *Los regímenes Parlamentarios contemporáneos*, por medio de estadísticas hechas en diversos países del norte y del centro de Europa, llega a la conclusión de que principalmente en el caso de los grandes partidos, la disciplina es



una realidad constante y su rompimiento, una excepción.

Un ejemplo contrario a la práctica de la disciplina del voto lo encontramos en Estados Unidos de América, país en el cual, a pesar poderío de los grandes partidos, no hay una tradición de disciplina del voto.

Gracias a la observación directa de la vida parlamentaria de nuestro país, puedo atestiguar que el fenómeno de la disciplina del voto sido también una constante, con algunas excepciones notables que han dado lugar, con el transcurso del tiempo, a escisiones partidistas.

Lo importante, de todas maneras, es constatar que la discusión misma del tema presupone de entrada la libertad del legislador para expresar su punto de vista, bien en la tribuna o simplemente con ejercicio de su voto.

La necesidad que tienen los partidos y los grupos parlamentarios, de integrar en el Parlamento un núcleo de votantes coincidentes y constantes, no puede llevarse al extremo de impedir la libertad de los legisladores y debe tener siempre como motivo, cuando se imponga, una, causa socialmente valiosa.

Si la disciplina se pretende imponer o se impone de hecho únicamente para mantener la unidad, pero esa unidad no se emplea a su vez para la búsqueda del bien común, el legislador no sólo está en el pleno derecho de romper la disciplina, sino que será su deber hacerlo.

De algún modo volvemos a un tema ya abordado: en caso de duda en caso de discrepancia con el grupo al cual se pertenece, la responsabilidad personal no puede delegarse en el líder parlamentario, ni siquiera en la mayoría del grupo, ni en un órgano partidista; la responsabilidad es absolutamente personal y el voto



debe ejercerse en conciencia en ejercicio de la libertad personal”  
v

## C. PRINCIPIO DE INFORMACIÓN

Para la toma de decisiones, todo el mundo lo sabe, se requiere información. Los errores en la toma de determinaciones, a menudo se derivan de información incompleta, equivocada o falsa; así, los gobiernos modernos cuentan con amplios esquemas informativos en toda la amplia gama de áreas en las que se multiplica la vida social actual.

Pero en el mundo de la política, el que frecuentemente acapara la información es el Poder Ejecutivo; el Ejecutivo maneja los recursos económicos y humanos del gobierno y, por tanto, es el que cuenta con más cantidad de información, con información oportuna y con datos de la realidad, obtenidos al día. De la administración pública dependen las oficinas de estadística, de informática y de investigación.

De esta realidad se deriva el hecho de que haya sido por mucho tiempo el mismo Poder Ejecutivo el protagonista principal de la función legislativa y, por consiguiente, que los congresos y parlamentos con mucha frecuencia se conviertan en telones de fondo, en coros griegos que dan el contrapunto al actor principal, pero que por no contar con la información suficiente y oportuna no ejercen a plenitud su función de poder independiente y equilibrador.

Por supuesto que no es la más oportuna y mejor información del Ejecutivo la única razón por la que éste haya, asumido en la práctica política por largas temporadas las funciones legislativa, pero no deja de ser una causa muy notable de su primacía política.



En México nuestros constitucionalistas han estudiado la historia de las facultades extraordinarias para legislar a través de los diversos textos constitucionales y, o bien tan sólo constatan el hecho, o lo atribuyen a causas puramente políticas. Así lo han hecho Jorge CARPIZO en sus estudios constitucionales y el especialista J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, al estudiar el art. 49 en *La Constitución Política comentada*, publicada en 1994 por la Universidad Nacional Autónoma de México, en colaboración con la Procuraduría General de la República.

Es ampliamente conocida la historia de la interpretación judicial al texto del art. 49 constitucional (50 en la *Constitución* de 1857), que toleró y sancionó la práctica de otorgar al Presidente facultades de legislar aun fuera de las situaciones de emergencia previstas por el art. 29 del mismo código político.

No fue sino hasta la reforma promovida por el propio Ejecutivo, entonces el general Lázaro Cárdenas, en 1937, cuando se precisó el texto del art. 49 y se puso límite a esa costumbre. A pesar de ello, el Ejecutivo siguió siendo la fuente principal de las iniciativas que se aprueban en el Congreso y es un clásico del constitucionalismo mexicano, Felipe TENA RAMÍREZ, quien estudia el tema de las facultades extraordinarias y de la costumbre de que aun limitadas éstas, siga siendo el Presidente el verdadero legislador en nuestra patria.

TENA RAMÍREZ, no sólo hace un estudio exhaustivo de, las diversas etapas por las que han pasado las facultades extraordinarias de legislar, sino que nos acerca al punto relacionado con el principio de la información que aquí sostenemos. Dice el maestro TENA, justificando las, facultades extraordinarias, que "la legislación eminentemente técnica especializada que se ha impuesto en nuestra



época, no puede dejarse a cargo de asambleas legislativas, sino que debe ser elaborada por comisiones técnicas". Agrega que la designación de esas comisiones, del corresponder al Ejecutivo, porque tal designación debe hacerse "con unidad de criterio y sin influencia política".

Las razones expuestas por el tratadista mexicano son las que a través del tiempo se han usado para cargar el peso de la actividad legislativa más en el representante del Poder Ejecutivo que en las cámaras que integran el Legislativo. El Presidente puede convocar a expertos que redacten el proyecto de la ley, "con unidad de criterio", esto es, con el criterio que él les imponga y sin "influencia política"; se sobreentiende, que sin influencia política diferente de la suya.

El tratadista mexicano reconoce, sin decirlo, que estar informado, contar con técnicos que puedan plasmar en textos legales la opinión el criterio del Ejecutivo, es una forma real de ejercer el poder. Los Legisladores son muchos, en consecuencia, muchos criterios pertenecen diversas corrientes ideológicas y, por tanto, introducirán en la elaboración de las leyes sus opiniones, con lo que el texto recibirá "influencia política".

TENA RAMÍREZ acepta que estar informado, como lo está el Presidente a través de sus técnicos, confiere poder y no se preocupa, aparentemente por el desequilibrio entre los órganos Legislativo y Ejecutivo.

En mi opinión, ese reconocimiento de un hecho no puede de ninguna manera justificarlo y en un proceso hacia una verdadera división de poderes las cosas deben cambiar y las cámaras deberán contar cada vez más, con técnicos de apoyo y con sistemas modernos de información.



En nuestro país los legisladores no han contado sino hasta época., muy recientes, con equipos de colaboradores, de técnicos o de informadores que los auxiliaban, pero aun contando con ellos, hasta hoy no pueden competir con la gran estructura burocrática, plena de especialistas y llena de información que está al servicio del Ejecutivo; esperamos que esté cambiando en el sentido correcto, es decir: más información al Poder Legislativo.

Giovanni SARTORI, en su obra *¿Qué es la democracia?*, recuerda la invocación platónica al rey-filósofo, que ha trascendido históricamente como la exigencia de que el gobierno tenga conocimiento, episteme, y junto con esta idea la complementaria que se ha usado tradicionalmente para objetar la democracia: que el pueblo "no sabe", carece de *episteme*, sólo tiene *doxa*, esto es opinión más no facultad decisoria. El concepto lo tuvo Porfirio Díaz; durante muchos años él decidió por todos, hasta que consideró, en sus famosas declaraciones al periodista James Creelman, que el pueblo ya estaba preparado para escoger y cambiar a sus gobernadores.

La misma idea de la incapacidad para la democracia se trasladó a los legisladores: no están o no estaban capacitados para legislar; por tanto, lo hacía o lo hace el Ejecutivo. TENA RAMÍREZ dice en su libro *Derecho constitucional* (en 1944), que en México, "los cuerpos legislativos nunca se han distinguido por la preparación y ecuanimidad que son indispensables para una buena labor legislativas.

Con estos criterios se confirman dos conceptos; uno: para legislar hoy que saber, esto es, estar informado y dos: El Ejecutivo sí sabe, está informado, y el Legislativo no. Afortunadamente, el segundo de ellos va en retirada y los legisladores asumen cada



vez más su papel, se informan y exigen del Ejecutivo información. Por tal razón, reitero, el principio de información, hoy más que nunca es un principio fundamental del derecho parlamentario moderno. Los legisladores, los integrantes de los parlamentos, deben saber, deben estar informados y es precisamente el Ejecutivo, el que, al tener la información, está obligado a proporcionarla al otro poder. Esta información, como es evidente, debe ser completa, veraz y oportuna.

CARRE DE MALBERGI, ha dicho que el fenómeno más sorprendente del régimen parlamentario es de hecho la supeditación del Ejecutivo al Legislativo. Es cierto, en los sistemas parlamentarios el Poder Ejecutivo reduce sus facultades hasta convertirse con frecuencia en un símbolo sin más funciones que las protocolarias. En los sistemas presidencialistas las cosas han ido más lentamente; el equilibrio de poderes sigue inclinado a favor del Ejecutivo, lo mismo en democracias desarrolladas como la estadounidense, que en democracias incipientes como la mexicana; pero los pasos hacia un fortalecimiento del Parlamento frente al Presidente se va dando con firmeza.

En la *Constitución* mexicana, hay varios preceptos que consagran el principio del derecho de los legisladores a la información. Uno de ellos es el art. 69, que dispone en su primera parte que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la práctica, durante muchos años, el día de apertura de sesiones del Congreso fue más bien el día del "informe"; el Presidente se convertía en el personaje central, sus secretarios de Estado y



otros funcionarios ocupaban los primeros lugares, los medios de comunicaciones se encargaban de mostrar al público todos los pasos que el primer mandatario daba desde su casa hasta el recinto del Congreso, que no era otra cosa que el gran escenario para el lucimiento del informante.

Los legisladores quedaban reclusos a un público agradecido, dispuesto a aplaudir cuando se les indicara y rodeados de miembros del Estado Mayor Presidencial, de burócratas de alto rango y de la familia del Presidente.

El mismo Congreso y la obligación de informar se convirtieron en, el motivo principal y pretexto para exaltar al Presidente a las más altas esferas de la atención y en algunos casos, a la adoración pública. Nadie recordaba que el informar es tan sólo una obligación que tiene el Ejecutivo frente al Legislativo y que en puridad, el informante justifica su presencia en el acto de la apertura de las sesiones del Congreso, con el cumplimiento de un deber frente a los representantes de la nación.

Con el correr del tiempo, el día del informe ha ido pasando de ser el día del Presidente, a ser como la *Constitución* lo ordena: el día de Congreso, cuando éste inaugura sus trabajos los que, para que sean eficaces, requieren de los datos que le proporcione el titular del Ejecutivo en su informe.

Otro precepto relacionado con el principio de información que debe campear en los trabajos parlamentarios es el contenido en el primer párrafo del art. 93 constitucional, que obliga a los secretarios de Despacho y jefes de departamentos administrativos (estos últimos inexistentes en el actual organigrama de la administración pública), a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Esta obligación es complementaria de



la establecida en el art. 69 y responde a la misma intención del legislador constitucional de que la administración pública nutra con su información al Congreso.

Debe entenderse, lógicamente, que el informe de los secretarios de Estado ha de ser más minucioso y circunstanciado que el del Presidente, que se ocupa del "estado general" de la administración; al no dársele a los informes de los secretarios y jefes de departamento el calificativo de generales, se entiende que deben ser particularizados y más precisos que el del titular del Ejecutivo.

En el segundo párrafo del mismo art. 93 se plasma un derecho que tienen las cámaras y una obligación concomitante que tienen los secretarios de Estado, el procurador general de Justicia, los jefes de departamentos administrativos y aun los directores y administradores de los organismos paraestatales. El derecho de las cámaras es el de llamar a los funcionarios enumerados antes y la obligación de éstos es acudir al llamado, a informar, a los congresistas sobre sus respectivos ramos o actividades, pero sólo, así lo establece el precepto, cuando se discuta un ley o se estudie un negocio concerniente a dichos ramos o actividades.

En la interpretación de esta disposición, que es fundamental para la actualización fáctica del principio de información, se han históricamente; sin embargo, dos vicios contrarios que no responden al espíritu de ordenamiento.

Por una parte, la presencia de los secretarios de Estado y, ocasionalmente, otros funcionarios ante las cámaras, se efectuaba como un ensayo menor de un informe presidencial; más que informar a los legisladores, el alto funcionario, generalmente aspirante a gobernar, se convertía en el personaje clave del acto y en lugar



de un informe de él a lo parlamentarios que lo habían requerido, el acto era en proporción, 8 día de lucimiento como lo era el informe presidencial a la apertura de las sesiones. El protocolo adoptado se hacía con frecuencia rígido y acartonado, con muchas facilidades para el lucimiento del informante muchas limitaciones a los interesados en la información, para inquirir o replicar.

El otro vicio es, por el contrario, en el que caen los mismos legisladores, en especial los de oposición, que quieren estar citando constantemente a los funcionarios públicos por cualquier motivo y sin que mide la razón fundamental establecida en el precepto, de que se discuta un ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo o actividad.

Por otra parte, en el mismo art. 93, pero en su tercero y último párrafo, se abre la posibilidad de que las cámaras integren comisione para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria. En este caso, la información recabada se deberá hacer del conocimiento del Ejecutivo, pero ésta básicamente tiene. que ser una información útil para el Poder Legislativo.

El párrafo de que se trata no está redactado con nitidez y en él se dice que las cámaras, "a pedido de una cuarta parte de sus miembro tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores", tienen la facultad de integrar las mencionadas comisiones investigadora.

La ambigüedad del precepto ha dado lugar a interesantes debates en los que la mayoría que apoya al Ejecutivo, y protectora de oficio d los organismos de la administración paraestatal, ha sostenido que la propuesta puede ser de la minoría, una cuarta parte en la Cámara Baja y la mitad en el senado, pero que se requiere una votación de



mayoría absoluta, esto es, la mitad mas uno de los integrantes de la cámara en que se debata el asunto, para integrar la comisión. La oposición, por su parte, ha sostenido (y comparto y he definido esta posición) que basta que se cumpla con el número de solicitantes establecido para que, ipso-jure, se integre la comisión. La interpretación contraria dejaría sin sentido a la disposición , ¿para qué se requiere un número determinado de solicitantes, si después se rechaza la solicitud? Si para la aprobación de la petición el legislador hubiera pensó en exigir la mayoría absoluta, era ocioso exigir un porcentaje determinado para hacer la propuesta o solicitud: sería suficiente que un solo legislador la presentara para que ésta fuera aceptada o rechazada por pleno.

En realidad, lo que el párrafo contiene es un derecho de las minorías para fiscalizar y vigilar a los organismos de la administración descentralizada, sin la anuencia y aun contra la opinión del grupo mayoritario en el Congreso.

En las leyes secundarias, como la *Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* y la *Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y en el *Reglamento para el Gobierno Interior de, Congreso* se podrán encontrar otros ordenamientos que responden principio de información a que nos referimos.

Destaco en especial las importantes disposiciones contenidas e los arts. 89 y 90 del *Reglamentario para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que autorizan a las Comisiones de las cámaras del Congreso, para solicitar a "cualquier archivo oficinas de la Nación" información 'y copias de documentos, así como tener conferencias con altos funcionarios del Ejecutivo, quienes están obligados a atenderlos".



Finalmente, cabe decir que, en la medida en que las cámaras se integran con legisladores de partidos distintos al del Ejecutivo, van en aumento los órganos internos de investigación e información y se hacen efectivos los asesores y auxiliares competentes y especializados, tanto de diputados y senadores, como de las comisiones." <sup>vi</sup>

#### **D. PRINCIPIO DE IGUALDAD**

La igualdad es un valor al que los hombres han aspirado como un ideal alcanzable, a partir de la realidad formada por desigualdades de todo tipo. ARISTÓTELES, en la *Ética Nicomaquea*, el libro V, identifica la igualdad con la justicia, al decir:

Son" Pues tenidos por injustos, el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual, de donde es claro que el justo será el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo pues, es lo legal y lo igual, lo injusto lo ;legal y lo desigual.

En la Revolución francesa fue la igualdad, junto con la libertad y la fraternidad, integrante de la trilogía de aspiraciones políticas que movieron a las turbas de París, pero también a los diputados de los Estados Generales y a muchos franceses más, en el campo y en otras ciudades, a derrumbar al antiguo régimen, que se fundaba precisamente en la desigualdad.

De esa época nos viene el concepto moderno de igualdad como aspiración, como ideal de una estructura social en la que todos sean tratados igual por la ley y sean iguales ante la autoridad. La Revolución francesa, buscó terminar con los títulos nobiliarios, que hacían de las estructuras sociales, jerarquías en las que algunos pocos se encontraban arriba, detentadores de derechos, propiedades y privilegios y otros, muchos otros, se encontraban



abajo, sujetos a voluntades ajenas, cargados de obligaciones y de trabajos, sin derechos claros y sin ningún privilegio.

La Revolución francesa abolió la diferencia entre nobles y plebeyos, entre aristócratas y villanos, juzgó y guillotizó al ciudadano Luis Capeto, descendiente de una dinastía real que había durado mil años en el trono. Sin embargo, a pesar de su solemne declaración igualitaria, trasplantada a todas las constituciones modernas, la igualdad sigue siendo una aspiración.

Los seres humanos somos desiguales en sexo, edad, raza, preparación, creencias, aptitudes, fuerza física, salud, propiedades y posesiones, y esa desigualdad real provoca tratos desiguales frecuentemente injustos.

Entonces, ¿a qué principio de igualdad nos referimos cuando decimos que lo es del derecho parlamentario, sin desconocer que lo es también en forma mucho más amplia, universal, diría yo, del derecho constitucional moderno? Para responder a esta pregunta tenemos que rastrear el concepto más atrás en el tiempo y en otro ámbito totalmente diferente, en el que la igualdad es o puede ser una realidad.

El mundo antiguo no conoció la igualdad; más bien se cimentó siempre en la aceptación de la desigualdad. Las sociedades se formaban de relaciones entre desiguales: libres y esclavos, propios y extraños, hombres y mujeres. Hasta los cultos y reflexivos griegos, incluido ARISTÓTELES con toda su profundidad y todo su humanismo, aceptaban la desigualdad como algo normal, inherente a la vida colectiva y tan natural como las estaciones o las fases de la Luna.

No fue sino hasta la aparición del cristianismo en el mundo cuando se pensó por vez primera en que había un aspecto al menos en que



los seres humanos somos iguales, a pesar de las diferencias circunstanciales. Todos, predicó el cristianismo, tenemos la eminente dignidad de ser hijos de Dios y redimidos por Cristo. Fue una idea religiosa que consiguió que se abrigara en la mente de los hombres el nuevo concepto, la, posibilidad de que en algo, en un punto al menos, pero un punto crucial, toda la humanidad tuviera algo en común.

Los franceses llevaron la idea al terreno político, enumeraron los derechos fundamentales que dan al hombre y al ciudadano una dignidad igual para todos, pero la concepción original responde a convicciones plenamente religiosas y exclusivamente cristianas. Pobres y ricos, sanos y enfermos, libres y esclavos, mujeres y varones, niños y ancianos, todos fuimos rescatados por el mismo sacrificio, todos podemos encontrar el camino correcto, la vida plena del espíritu y la verdad.

De ese elevado principio de raíces espirituales y dogmáticas tendremos que descender a la realidad cotidiana, en donde prevalecen las desigualdades y en donde éstas reclaman reconocimiento, respeto y aceptación, de ahí la actual valoración del pluralismo como un hecho que enriquece y acrecienta a las comunidades. Pero de ahí también la encarnación en reglas concretas de derecho, de la necesidad de buscar la igualdad, como aspiración, como exigencia de equidad. Las constituciones declaran libres e iguales a todos los seres humanos, las leyes civiles establecen la igualdad entre el hombre y la mujer, las leyes laborales determinan que a trabajo igual debe corresponder salario igual.

Y ya en este campo de las expresiones concretas del valor de la igualdad en los preceptos jurídicos, encontramos en el derecho político, principalmente, pero no sólo en él, el principio de "un



hombre un voto", sustento de la democracia y fórmula esencial de una sociedad de iguales.

SARTORI, en *¿Qué es la democracia?*, cuando se refiere a la igualdad distingue entre la igualdad en singular, a la que define como una "idea-protesta", agregaría yo, como un concepto ideal, como una aspiración, como una meta por alcanzar, y las igualdades en plural, entre las que pone a la igualdad jurídico-política, a la igualdad social, a la igualdad de oportunidades dentro de un cuadro más amplio, en el que por momentos se entiende que la justicia es una virtud derivada de la igualdad. Cita a ARISTÓTELES, que distinguió la igualdad aritmética o numérica -lo mismo para todos- de la igualdad proporcional -mismo a los mismos.

A partir de estas consideraciones se llegó a la definición de justicia, que es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, otra forma de expresar la síntesis latina: *suum cuique tribuere*, atribuir a cada uno lo que le corresponde, dar a cada quien lo que le es propio, lo suyo.

Ahora bien, de vuelta al campo concreto del derecho parlamentario, que forma parte del derecho político, encontramos que en los parlamentos y congresos, el principio igualitario de "un hombre un voto" rige como una verdad *a priori* de la existencia misma de los cuerpos colegiados. En los cuerpos legislativos, todos los integrantes, diferentes por diversas circunstancias, son iguales en al menos dos puntos clave: en su representación -todos representan por igual al Estado o a la nación- y todos en el desempeño de su función tienen los mismo derechos y las mismas obligaciones.

En especial, la igualdad de los parlamentarios o legisladores radica en el valor de su voto, idéntico al de los demás y en la posibilidad de participar en los trabajos y, debates para el



desempeño de sus atribuciones.

Las desigualdades reales, edad o sexo, origen, partidario o fórmula de acceso al cargo por votación directa o por representación proporcional, no producen ni desigualdad en el voto y tampoco desigualdad en las oportunidades de participación en los procesos.

En el derecho constitucional mexicano no hay ningún precepto que se refiera al valor de los votos en forma directa, como sí existe la referencia exacta en las disposiciones que regulan las sociedades cooperativas de organización para la producción o el consumo.

No obstante, a pesar de esa ausencia, nadie pone en duda que los votos de los integrantes de las cámaras tienen en cada una de ellas un valor idéntico. No valen más ni los votos de los funcionarios de la mesa directiva ni los de los coordinadores o "jefes" de los diversos grupos parlamentarios.

Más bien, en la legislación se da por sentado este principio, cuando se dice que las decisiones se tomarán por mayoría de votos, simple calificada o que se votará en secreto o de viva voz. En todos los casos sin decirlo, se está aceptando de entrada el principio de igualdad.

El principio de igualdad se manifiesta también en la posibilidad que tienen todos los integrantes de un cuerpo legislativo de ser nombrados o electos por sus colegas para ocupar los cargos directivos, o bien, las comisiones o funciones que se requieren para la marcha de los asuntos que se tratan y se resuelven en los congresos.

Esta igualdad de posibilidad de servir en algún cargo se confirma y se refuerza con la práctica frecuente en los parlamentos y congresos de hacer temporales y rotativos esos cargos, con lo que se facilita



el acceso a ellos a un número mayor de legisladores o parlamentarios.

Hubo en nuestra legislación una sola excepción a este principio que encontramos en los arts. 56 y 86 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que respectivamente confieren a los presidentes de las comisiones de diputados y senadores, "voto de calidad" en caso de empate en las decisiones de éstas.

Cabe aclarar que este mecanismo sirve para destrabar un trámite que no es definitivo y que puede ser confirmado o corregido por la decisión del pleno, en la cual no se reconoce ningún voto de calidad, si por el contrario, la igualdad de todo los votos, incluidos el presidente de la cámara y los demás integrantes de la mesa directiva.

Finalmente, hay que agregar que la igualdad debe extenderse a las obligaciones de los legisladores, pero también a sus emolumentos prerrogativas.

Iría en contra del principio de igualdad y por ende del buen funcionamiento de un cuerpo colegiado, el que algunos de los parlamentarios recibieran más que otros, o bien, que la distribución de los pagos emolumentos y su monto, quedaran en manos de unos cuantos. Tal posibilidad atentaría directamente en contra de la función libre de deliberación y el voto, pues la dependencia económica es causa general, en el mundo de la realidad, de disminución de la libertad.

Por último, la igualdad de los legisladores implica su idéntica posibilidad de acceso a los servicios de asesores y técnicos de las cámaras, a los informes, archivos, bibliotecas, hemerotecas, precedentes doctrina acumulados por el Congreso a través del



tiempo.

La modernidad de los medios electrónicos de informática exige que cada legislador cuente con una terminal de computación, que permita el acceso libre a toda la información mencionada." <sup>vii</sup>

## **ii. PRINCIPIOS ADJETIVOS**

El resultado final del trabajo parlamentario es una ley o una resolución de otro tipo, formalmente legislativa, aun cuando no lo sea materialmente. Su contenido estará inspirado por los valores sociales que imperen en la sociedad, será la manifestación de la voluntad colectiva, y deberá ser iluminada por los principios sustantivos del derecho parlamentario a que me referí antes, pero la serie de actos que deber sucederse para llegar a la votación final constituyen el proceso legislativo y éste responde a sus propias reglas y principios. De éstos nos ocuparemos en los apartados siguientes, no sin antes detenernos en algunas consideraciones de carácter general.

A fin de alcanzar las metas u objetivos para los que existen los parlamentos, es necesario seguir cierto camino, una secuencia de actos que en su concatenación conduzcan a la toma de la decisión colectiva, que puede ser lo mismo, como ya se dijo, la aprobación de una ley, su modificación, una resolución en materia económica, un juicio político, o cualquier otra determinación dentro del amplio campo de la competencia de los parlamentos o congresos modernos.

Los principios procesales o adjetivos son, entonces, las exigencias o los requisitos que deben cuidarse y cumplirse para que los trabajos legislativos se conduzcan con orden, con eficacia y en un tiempo prudente, de tal modo que los principios sustantivos



encuentren en el trabajo de los congresistas o parlamentarios, su encarnación en las leyes y en las otras determinaciones que se tomen en forma colegiada.

Los principios procesales son, por tanto, instrumentales respecto de los sustantivos, deben estar al servicio de éstos, facilitarlos y darles cauce. Sin los principios sustantivos, los procesales no tendrían razón de ser; pero sin los principios procesales y su cumplimiento, los principios esenciales o sustantivos quedarían perennemente, en un espacio ideal, abstracto o teórico. Podrían ser en todo caso motivo de discusiones académicas, pero estarían lejos de orientar el funcionamiento de algo tan vivo e impredecible como es ese cuerpo deliberativo y decisorio. que llamamos Parlamento.

Es bien sabido que todo cuerpo colegiado que se ocupa de algún asunto con intención de tomar una decisión común puede desviarse, perderse en discusiones interminables, dejarse intimidar intrínseca o extrínsecamente, desintegrarse o en el peor de los casos, no llegar a una conclusión, o bien, llegar a ella por cansancio, por aburrimiento o por una votación inconsciente o mal informado.

El "asambleísmo" es un riesgo que corre cualquier Parlamento del mundo, y la pérdida del control de las discusiones o los errores o francamente trampas al discutir o al contar la votación son siempre riesgos que pueden ensombrecer los trabajos parlamentarios, o hacerlos inútiles, estériles o inconclusos.

Ejemplos de estas desviaciones, en mayor o menor grado, los hay en abundancia en la historia, tanto nacional como extranjera; bastará recordar unos cuantos, así se en forma general, para ilustrar lo necesario que es el cumplimiento de reglas procesales mínimas en los trabajos

Tanto Lucas Alamán como Lorenzo De Zavala para citar a dos



historiadores de opiniones encontradas, relatan cómo el Congreso Constituyente, reunido en el antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, convocado para formar una Constitución para el Imperio naciente, en 1822 se enfrascó en discusiones interminables y a veces absurdas y terminó saliéndose de su verdadero cometido, declarando emperador a Iturbide, ante la presión externa de la turba encabezada por el sargento de armas Pío Marcha y ante la presión interna de varios congresistas irresponsables que, rompiendo el orden establecido, propusieron tratar y resolver sobre un punto que ni estaba previsto ni era de su competencia.

Dice textualmente Lorenzo De Zacala refiriéndose a la sesión, Congreso que proclamó emperador a Agustín I:

La discusión dio principio a las diez en presencia de Iturbide: En los bancos de los diputados estaban mezclados oficiales, frailes y otras gentes que, juntamente con los de las galerías gritaban "viva el emperador mueran los traidores" "el emperador o la muerte" . . . "algunos se opusieron y tuvieron bastante energía para subir a la tribuna y exponer las razones en que se fundaban; pero sus voces eran sofocadas por los gritos amenazadores de las galerías y los diputados se veían obligados a descender en medio de los insultos y silbidos de tina plebe que faltaba a todos miramientos debidos al Congreso.

Lo que sucedía en, la ciudad, afuera del Congreso no era menos amenazador y así lo describe el mismo historiador: "Los repiques de campana, los tiros de fusilaría y cohetes, la gritería de cuarenta mil peros y lazarinos, las patrullas de tropas, todo formaba un laberinto una confusión que no podía dar lugar a pensar con libertad."

Por su parte, el historiador conservador Lucas Alamán refiriéndose



a los mismos acontecimientos, describe la situación de esta manera "Oíanse por todas partes cohetes, tiros de fusil y en seguida de cañón repiques, luego que el pueblo izo sacar la artillería y se apoderó de los campanarios."

Del clima dentro del recinto del Congreso, nos dice:

El edificio donde se celebraba las sesión estaba rodeado de una multitud de gente del pueblo que gritaba: viva Agustín I, viendo el Congreso que era imposible entrar en deliberación en medio de aquel tumulto.

Al presentarse en el salón a la una y media de la tarde, fue preciso, dar entrada al público en las galerías, que inmediatamente se llenaron de gente que aclamaba a Iturbide, y con él entraron de tropel, en el mismo salón, muchos militares, algunos religiosos, especialmente mercedarios, y marchó pueblo, tomando todos asiento entre los diputados.

Otro caso conocido es el de la Asamblea Nacional en plena Revolución francesa, que sometida al terror por sus propios desafortados dirigentes y a la intimidación del populacho de París, resolvía lo mismo ejecuciones sumarias que levantar un ejército popular, o declaraba solemnemente los derechos del hombre y del ciudadano.

Más cerca de nosotros, Martín Luis GUZMÁN relata al detalle, en su novela *La sombra del caudillo*, cómo se planea y lleva a cabo una maniobra para crear el caos en la Cámara de Diputados, con objeto de asesinar en la confusión al diputado Emilio Olivier y a su campanero Axkaná González, personajes ficticios, pero cuya aventura tan vivamente relatada por el novelista de la Revolución mexicana, es sin duda una pintura real de incidentes de la década de 1920 en México, ocurridos en la antigua Cámara de Diputados de Donceles y



Allende.

Muchos años después, en la XLVIII legislatura, tuve ocasión de estar presente cuando el diputado José María Martínez, líder cañero, sacó una pistola en contra de un joven porrista de un partido de oposición, pero eran ya otros tiempos y el impulso diputado no disparó y aguantó el regaño de la oposición y de sus propios líderes.

Un Parlamento no puede dejar de sufrir tormentas parlamentarias y arrebatos; en él habrá discusiones acaloradas y se desatarán las pasiones sin duda alguna. No es posible, ni siquiera sería conveniente que esto no sucediera: la política, las cuestiones de gobierno, los debates ideológicos así lo exigen, pero también será necesario que esas pasiones y tormentas no lleguen a desbordar los cauces y sería indispensable retomar un orden, aunque éste sea mínimo y, por supuesto, sin llegar a limitar la libertad de los parlamentarios, porque de lo contrario, simplemente se haría inútil e inservible el Parlamento mismo, inalcanzable la democracia e imposibles las resoluciones colectivas.

Entre las dos bancadas contrarias de la Cámara de los Lores en Londres había la distancia de dos espadas, para que los parlamentarios no pudieran herirse al calor de los debates.

Ahora, las medidas sin duda serán otras; las reglas que establezcan el orden, la forma de deliberar, el quórum, las maneras de votar, de contar los votos, de establecer mayorías, de dar seguridad al recinto y a los parlamentarios serán las exigencias de los principios adjetivos del derecho parlamentario.

Hace ya más de 200 años quienes se reunían en Cortes, Parlamentos, Congresos, entendieron esto y se hizo costumbre que al inicio de los trabajos de un cuerpo deliberante, como primer punto de acuerdo



se estableciera el reglamento de debates; estos reglamentos con diversas variantes encarnan los principios generales que aquí hemos llamado *principios adjetivos o procesales* del derecho parlamentario.

El tratadista clásico mexicano de derecho procesal, Eduardo PALLARES, dice textualmente en su *Diccionario de derecho procesal civil*: "En su acepción jurídica más general, la palabra proceso comprende a los *procesos legislativos, administrativos, judiciales...*" Y define al proceso jurídico como:

Una serie de actos que se suceden en el tiempo y que se encuentran catenados entre sí para el fin u objeto que se quiere realizar con ellos que da unidad al conjunto y vinculación a los actos es precisamente finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trató.

Estas ideas nos servirán para centrar el objetivo de esta parte nuestro estudio; denominamos *adjetivos o procesales*, a aquellos principios que dan contenido a las normas que rigen los diversos momentos y etapas que deben sucederse para conseguir, como resultado final toma de decisión en un Congreso o Parlamento." <sup>viii</sup>

### **iii. PRINCIPIO DE ORDEN**

El maestro Rafael PRECIADO HERNÁNDEZ, en su obra *Lecciones de filosofía del derecho*, sostiene que la idea de orden es la de "un deslinde de esfera de actividades de cada uno de los sujetos que forman parte una sociedad, ya que sólo así es posible evitar interferencias entre el coordinar su acción, unificar el esfuerzo colectivo, asegurar al individuo una situación jurídica. El orden - agrega- es el plan general expresado por la legislación vigente." Desde este punto de vista, analizado como uno de los fines



específicos del derecho, el orden tiene relación estrecha con los concepto de jerarquía, distribución de tiempos, de lugares y de funciones. Se da que hay orden cuando cada cosa y cada persona ocupan su lugar y actúan como de ellas se espera.

Es el orden, desde otro ángulo, una sucesión racional de los hechos, si lo consideramos desde el punto de vista de la dinámica de comunidades humanas, y es una distribución lógica de las personas las cosas en los lugares o sitios para ellas destinado.. si lo vemos de,, un punto de vista estático.

En un Congreso o Parlamento, el orden es un principio del que es posible prescindir. Orden en la sala de sesiones, en el mobiliario, la distribución de los lugares de los parlamentarios, de los sitios reservados para los funcionarios del Congreso, los grupos parlamentarios los auxiliares, los representantes de los medios de comunicación y a el público que asiste a las sesiones.

Pero también es la sucesión lógica, la concatenación de actividades y acciones de los integrantes del cuerpo colegiado, encaminado a la consecución del fin del Parlamento, que es tomar una decisión lectiva.

Desde este segundo punto de vista, el principio de orden viene a ser el contrapeso que requiere el principio de libertad, para evitar el caos; si todos y cada uno de los parlamentarios pretende hacer uso simultáneamente de su derecho de hablar, por ejemplo, o de retirarse de la sesión o de interrumpir, al orador, sencillamente no habrá sesión, ni deliberación ni votación posibles. El orden es la contrapartida del principio de libertad, pero también es su seguro y su condición. Sin un orden mínimo, la libertad de los legisladores sería imposible.

Pero el otro extremo tampoco es aceptable; un orden excesivo,



opresor, rígido, que frecuentemente se impone o se pretende imponer a los parlamentarios so pretexto de disciplina partidista, por sus dirigentes, coordinadores o jefes de bancada, lleva también al extremo de impedir el ejercicio libre de la función y deber de actuar dentro del cuerpo colegiado con responsabilidad y eficacia. Se requerirá en este terreno, como en tantos otros, un justo medio entre orden y libertad: tanto orden como sea necesario para el funcionamiento del órgano deliberativo y toda la libertad de sus integrantes en lo que sea posible.

En un primer aspecto, puramente material, se requiere un orden físico en la posición y el lugar de las curules o los escaños, de la mesa directiva y de los espacios para los secretarios, ujieres y, edecanes por supuesto, como centro y razón de ese orden físico vio la sala de sesiones, la tribuna desde la que se dirigen los legisladores a sus colegas al tomar la palabra, sin desconocer que cada vez es más frecuente la práctica de hablar desde su propio lugar.

En este aspecto material es indispensable que los legisladores que se agrupan por partidos o cercanía ideológica requieran, por tanto, su propio lugar en la sala, donde pueden estar en comunicación e intercambio de información, documentos, instrucciones, los integrantes de un mismo grupo parlamentario; sería un signo de falta de orden el que los legisladores de un mismo grupo ocupen en la sala lugares distantes o que alguno o algunos, pertenecientes a un grupo parlamentario, se encuentren rodeados de sus rivales o contrapartes de un grupo diferente. Las reglamentaciones recogen con frecuencia este principio y si no se reglamenta formalmente, será la costumbre la que imponga su regulación.

La derecha y la izquierda, la montaña y la llanura, los bloques,



han funcionario siempre de manera espontánea y si no hay una reglamentación específica, más trabajosamente, pero se irá imponiendo por la fuerza misma de los hechos, el orden requerido.

En el caso de México, el art. 36 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, recoge apenas en 1979 este principio, al disponer que "Los diputados tomarán asiento en las que les que correspondan al grupo parlamentario del que forman p disposición que deroga la antigua regla, ya no observada desde mucho tiempo, contenida en el art. 45 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* después de ordenar que los individuos de las Cámaras deben asistir a todas las sesiones desde el principio hasta el fin, agregaba que ton asiento "sin preferencia de lugar."

Lo cierto en la práctica mexicana es que ni la vieja regla del Reglamento Interior, ni la más reciente de la *Ley Orgánica* se han cumplido cabalmente y con frecuencia, pero sobre todo en sesiones especiales o solemnes, se asignó a los integrantes del Congreso un lugar especial por lo general con fines políticos relacionados con las expresiones de apoyo o de rechazo a los oradores. El ejemplo extremo hace algunos años lo constituía el informe presidencial, en el que los legisladores pasan a un total segundo término y sus lugares les eran asignados por los organizadores del acontecimiento, los guardianes del Presidente, integrantes del Estado Mayor Presidencial.

Afortunadamente esta práctica ha sido abandonada, desde que la Cámara de Diputados no hay prevalencia de un solo partido y se ha impuesto el pluralismo.

Otro capítulo importante relacionado con el orden en la sala de sesiones es el relacionado con el público asistente y entre ese



público el especializado y profesional integrado por los informadores de medios de difusión. Es una antigua costumbre que el público participe como auditorio, no siempre pasivo, en las sesiones de los parlamentos y congresos, y por ello es indispensable regular su presencia e impedir su intromisión, que puede ser, como ya lo dijimos. Negativa para libertad de los legisladores.

En este aspecto la regla fundamental es, por una parte, que hay un lugar especial para la asistencia del público y, por otra, que se debe a los asistentes una conducta respetuosa y una mínima disciplina deben participar, ni influir, ni interrumpir las sesiones, aun cuando a menudo suceda lo contrario.

Para disminuir el riesgo y lograr el control necesario se dispone un lugar especial dentro del salón, que se denomina galerías para asistentes que constituyen un conglomerado más o menos anónimo con poco control, y otros sitios, palcos y galerías especiales para invitados o asistentes con características distintas del público común. Consecuentemente, los dirigentes de los partidos, los periodistas y algunos invitados especiales tienen acceso a estos lugares privilegiados para asistir a las sesiones.

Una regla indispensable es la que permite a quien dirige la sesión, exigir orden a los asistentes y en caso extremo, ordenar su desalojo.

Nuestro viejo Reglamento *para el* Gobierno Interior dedica el último de sus capítulos, denominado *De las Galerías*, a este asunto que tiene en la práctica una importancia mayor de lo que se cree.

Las reglas de ese capítulo abarcan desde la prohibición de fumar hasta la de llevar armas, y desde la disposición general a "guardar respeto, silencio y compostura" hasta la posibilidad de que en caso



de desorden no controlable, el presidente levante la sesión pública, para continuarla en secreto.

En ese capítulo, dada la independencia que debe tener el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, en caso de que se llegue al extremo de requerir el uso de la fuerza pública para mantener el orden en la sala de sesiones, ésta debe estar bajo las órdenes exclusivas del presidente de la cámara respectiva, nunca bajo las órdenes de funcionarios u oficiales dependientes del Poder Ejecutivo.

Otro aspecto del principio de orden en el derecho parlamentario se relaciona con la forma o manera como los parlamentarios se organizan entre sí para desempeñar sus funciones y llevar a cabo los trabajos colectivos.

Para tratar este tema es necesario recordar el principio de igualdad de los legisladores, que como representantes, todos y cada uno de ellos, de la sociedad o de la nación, tienen personalmente la obligación y el derecho de participar en todas y cada una de las labores del Congreso y, en especial, en las labores de las sesiones plenarias. Sin embargo, este principio de igualdad, así como el de libertad, se atemperan y encauzan a través del principio procesal del que estamos tratando.

En efecto, no sería nada práctico, ni permitiría fluidez en el desempeño de las diversas funciones de los legisladores, si éstos no se incorporaran a ellas a través y por medio de diversas agrupaciones que podríamos llamar *intermedias* entre el pleno del Congreso y el legislador individualmente considerado.

Estas formas tipificables de agruparse de los legisladores pueden obedecer a diversos criterios de orden político y de orden práctico; las formas más comunes en las que se agrupan los



legisladores son las siguientes:

- a) Por partidos o corrientes ideológicas
- b) Por entidades geográficas
- c) Por requerimientos del trabajo legislativo

La organización por partidos o agrupaciones representativas de corrientes ideológicas da lugar a los grupos parlamentarios, denominados también *fracciones parlamentarias* o corrientes *partidistas* y de años a estas fechas, esas agrupaciones o grupos parlamentarios tomado un papel preponderante en la organización parlamentaria obtenido el reconocimiento expreso del legislador, tanto común como constitucional.

En nuestro derecho constitucional como ya se dijo antes, se reconoció la existencia de los partidos como entidades de interés público, ( reforma de 1977, que incorporó al art. 41 constitucional, para regular las bases mediante las que el pueblo ejerce su soberanía, y con la incorporación de tres párrafos al art. 70, que autorizan al Congreso a exponer su propia ley orgánica, pero que además contienen el reconocimiento de "la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a el de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados".

Este reconocimiento merece dos comentarios críticos: uno, que limita a los diputados y omite a los senadores y otro, que otorga "garantías" a "las corrientes ideológicas", debiendo referirse, con mejor temática a los partidos y a los propios diputados, que al tener personalidad jurídica pueden ser titulares de garantías.

A tal grado ha llegado la tendencia a postergar a los legisladores en lo personal, que se puede decir que los partidos y sus grupos parlamentarios son más que los legisladores aislados, los actuales



protagonistas de la actividad parlamentaria.

En México, simultáneamente al reconocimiento constitucional de los partidos se reconoció el papel preponderante de los grupos parlamentarios, primero en la Cámara de Diputados y más recientemente el Sonado.

La *Ley Orgánica del Congreso* dedica a este tema sus capítulos III y VI. Define para ambas cámaras lo que son los grupos parlamentarios y establece las reglas de su funcionamiento y de su inserción en el trabajo de cada asamblea. Acerca de este punto, es necesario recordar que el legislador, antes que su pertenencia a un grupo parlamentario, es un representante de la sociedad en su conjunto y el principio procesal de orden, que le exige disciplina partidista, no puede en ningún caso limitar los principios superiores de libertad e igualdad de los parlamentarios.

La agrupación por entidades geográficas es de utilidad menor en nuestra legislación vigente queda como una reminiscencia de la *Constitución* de 1857, que al suprimir el Senado de la República sustituyó la representación que sus integrantes tenían de los estados de la federación, con las llamadas *diputaciones de los estados*, que no es otra cosa que todos los diputados federales de una misma entidad (estado o Distrito Federal).

El art. 71 de la *Constitución*, conserva aún esta especie fósil legislativo, al darle a las iniciativas de las diputaciones estatales un trato preferencial en los trámites parlamentarios, disposición que debió derogarse desde que en 1874 se restableció el bicameral y se reinstaló el Senado como representante de las entidades federativas.

Finalmente, la aglutinación de los legisladores por razones de carácter práctico y de división del trabajo es aceptada



universalmente y podríamos afirmar que esta organización en comisiones legislativas es la estructura fundamental para la vida diaria del poder.

Las comisiones más importantes, que existen en mayor número y que tienen a su cargo el trabajo de base de la función legislativa, son las encargadas de recibir los proyectos o propuestas de ley, estudiarlos y preparar el dictamen que deberá presentar al pleno para su discusión, aprobación, modificación o rechazo.

Salvo excepciones, todas las propuestas de leyes nuevas o modificaciones a las vigentes deben pasar por el tamiz de estas comisiones llamadas *legislativas* o *de dictamen* y de las que hay tantas como ramos de la administración pública y de la problemática social existen. Las comisiones dictaminadoras son permanentes, esto es, funcionan durante toda una legislatura, se organizan internamente con funcionarios que las presiden y en la actualidad, por regla general, se busca que cuenten con representantes de todos los grupos partidarios que integran el Congreso y si es posible, que dentro de ellas los grupos conserven la misma proporción numérica que tienen en el pleno.

Al respecto, se ha debatido mucho sobre el número de comisiones y parece que la tendencia añeja de ir incrementando su número, se ha sustituido por la disminución en aras de la eficacia.

Al lado de las comisiones legislativas o dictaminadoras deben funcionar necesariamente otras de carácter administrativo, para el gobierno del Congreso o Parlamento, el manejo de las finanzas, la dirección del personal, el cuidado del edificio, instalaciones, bibliotecas, salas de prensa, atenciones de carácter protocolario y todas las demás que el complejo actual de los parlamentos modernos exige.



Nuestra legislación vigente reconoce los siguientes tipos de comisiones de trabajo:

a) Las Comisiones Instaladoras, reguladas por los arts. 15 a 17, por lo que toca a los diputados, y 59 a 61 por lo que toca a senadores, de la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*.

La razón de estas comisiones es la de dar continuidad a la existencia misma del Poder Legislativo y establecer el enlace entre una legislatura que termina y otra que se inicia. Estas comisiones nombradas por la legislación que está dando fin a sus trabajos y tiene como misión recibir la documentación relativa a la acción de los nuevos integrantes del Poder Legislativo, entre éstos sus credenciales y citar a los nuevos legisladores adjunta o sesión inicial, en la cual éstos, bajo la presidencia de la misión Instaladora, elegirán a su primera mesa directiva, que inmediatamente entrará en funciones.

Con esta elección termina la comisión sus actividades, pero, necesario destacar la gran importancia de éstas, pues gracias a ellas no hay solución en la continuidad temporal del Poder Legislativo.

b) La Mesa Directiva, que no recibe el nombre de *comisión*, pero es un órgano integrado por los mismos legisladores, formado por un presidente, varios vicepresidentes y varios secretarios, que tiene como las comisiones, una función específica dentro de la asamblea: la de conducir las sesiones y representar al cuerpo colegiado ante los otros órganos del Estado y ante todo el mundo.

La *Ley Orgánica del Congreso* regula el funcionamiento de este órgano de dirección, en los arts. 17 a 23 para la Cámara Baja de 62 a 72 para la Alta o Senado.



Al respecto se ha criticado severamente el sistema aún vigente en México, en el que las mesas directivas tenían una duración mensual, dado que el cargo requiere el entrenamiento de una verdadera especialización y ésta no se adquiere en tan corto lapso. Otras legislaciones extranjeras resuelven el asunto con mesas directivas de larga duración; en unos casos toda una Legislatura; otros, un año o, al menos, un periodo de sesiones.

Actualmente, se debate si la mesa directiva debe de durar e su ejercicio pequeños periodos, o bien, como lo han resuelto la mayor parte de las legislaciones en América Latina, periodos largos incluso toda una Legislatura.

c) La Gran Comisión, que en épocas pasadas tuvo gran importancia política, existe hoy en la Cámara de Diputados sólo en el caso de que haya una mayoría absoluta de representantes de un mismo partido político. Hasta hace poco se formaba con los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, con los diputados que en cada circunscripción electoral hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de ellas más los que considere el líder de la fracción mayoritaria.

En el caso del Senado, se integra por un senador de cada entidad federativo y por los coordinadores de los grupos parlamentarios.

En ambas cámaras, sus funciones están encaminadas al control y dirección políticos y lo mismo tienen que ver con actividades legislativas, que con funciones administrativas. Históricamente han sido más una correa de transmisión del Poder Ejecutivo que otra cosa.

La regulación de esta comisión se encuentra en los arts. 38 a 41 y 41 a 93 de la *Ley Orgánica del Congreso*.

d) La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política,



existente sólo en la Cámara de Diputados, sin equivalente en el Senado, se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y por un número igual de diputados del grupo mayoritario, designados por la Gran Comisión; por tanto, cuando ésta no existe, se integra tan sólo con los coordinadores de los grupos.

Sus funciones son políticas y están encaminadas a la dirección de los trabajos de la cámara, tanto en el ámbito administrativo como en el propiamente legislativo. Se encuentra regulada por los arts. 39, fracc. IV y 45 de la *Ley Orgánica del Congreso*.

e) La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública es exclusiva de la Cámara de Diputados y tiene a su cargo funciones de carácter financiero y de control del gasto público. Está regulada por el art. 49 de la *Ley Orgánica del Congreso* y tiene las atribuciones que le reconocen tanto la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* como la de *Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*.

f) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, sin parangón en la de senadores, es una comisión de la Cámara de Diputados integrada por 20 diputados de los diversos grupos parlamentarios, escogidos entre los de más experiencia parlamentaria. Se ocupa de la normatividad interna de la Cámara, así como del desahogo de las consultas sobre la interpretación de la *Ley Orgánica*, de los reglamentos y de las prácticas y usos parlamentarios. Está regulada por el art. 50 de la ley de la materia.

g) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es también exclusiva de la Cámara Baja. Está regalada por el art. 51 de la *Ley Orgánica del Congreso* y por la ley que reglamenta el



órgano de apoyo técnico de dicha cámara en materia de fiscalización y auditoría del gasto público. Su papel principal es de coordinación y enlace entre la Cámara y la Contaduría Mayor de Hacienda. La reciente reforma constitucional que sustituye a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda por un Organo Superior de Fiscalización, provocará la modificación de una ley respectiva.

h) Las comisiones de investigación son aquellas que se crean en los términos del último párrafo del art. 93 constitucional, a los que nos referimos antes, y tienen por objeto investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública y empresas de participación estatal mayoritaria.

Su reconocimiento en la *Ley Orgánica* se encuentra en el art. 52 en forma expresa para el caso de los diputados y en forma tácita en el art. 76, por lo que toca a los senadores. Su importancia e capital en un sistema auténtico de división y control de poderes.

i) Las comisiones jurisdiccionales están reconocidas en el art. 53 de la *Ley Orgánica* y actúan de conformidad con lo dispuesto tanto el título IV de la *Constitución* (arts. 108 a 114) como en la *Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de la Federación*.

j) Los comités administrativos de la Cámara de Diputados, que son, según el art. 57 de la ley antes citada los siguientes: de Administración, que se ocupa del presupuesto de la Cámara y su ejercicio; de Biblioteca e Informática; de Asuntos Editoriales y del Instituto de Investigaciones Legislativas, que colaboran en las materias que según el nombre de cada uno de ellos indica y que tienen sus equivalentes en la Cámara de Senadores, según lo dispone el numeral 76 de la misma ley.

De la anterior exposición podemos concluir que los diversos cuerpos



orgánicos, por medio de los cuales se ordenan las cámaras y a través de los que los legisladores individuales se integran al trabajo legislativo, son los siguientes:

		Instaladora.
		Dictamen.
		Programación,
		Presupuesto
		y Cuenta Pública.
		Reglamento y
		Prácticas
	Comisiones	Parlamentarias.
		Vigilancia de la
		Contaduría.
		Mayor de Hacienda.
		Gran Comisión.
		Régimen Interno .
		y Concertación
		Política.
		Investigación.
		Jurisdiccionales.
	Grupos	
	Parlamentarios	

Las comisiones de dictamen son según la Ley Orgánica, para la Cámara de Diputados, las siguientes, enumeradas en la fracc. II del art. 43;

Art. 43. *Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:*

I. *Régimen Interno y Concertación Política;*

II. *Agricultura; Artesanías.- Asentamientos Humanos y Obras*



*Públicas: Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos,- Asuntos Indígenas,- Bosques y Selvas; Ciencias y Tecnología, Comercio; Comunicaciones y Transportes, Corrección de Estilo; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo, Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina,- Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo,- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social,- Trabajo y Previsión Social, Turismo y Vivienda.*

*III. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y*

*IV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.*

Para el Senado, según enumeración del art. 78, son las siguientes:

*Art. 78. Las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores serán las siguientes:*

- 1. De Administración.*
- 2. De Agricultura, Ganadería, silvicultura y Recursos Hidráulicos.*
- 3. De Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales..*
- 4. De Comercio y Fomento Industrial.*
- 5. De Comunicaciones y Transportes.*
- 6. De Defensa Nacional.*
- 7. De Derechos Humanos.*
- 8. De Desarrollo Social y Ecología.*
- 9. Del Distrito Federal.*
- 10. De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.*
- 11. De Energía, Minas e Industria Paraestatal.*
- 12. De Estudios Legislativos.*



13. De Gobernación.
14. De Hacienda y Crédito Público.
15. De Justicia.
16. De Marina.
17. *De la Medalla Belisario Domínguez.*
18. De Pesca.
19. De Puntos Constitucionales.
20. De Reforma Agraria.
21. De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
22. De Relaciones Exteriores.
23. De Salud
- 24- De Trabajo y Previsión Social.
25. De Turismo. Y
26. Jurisdiccional.

Cabe señalar que la ley denomina ordinarias a las que son permanentes, y *especiales* a los que tengan alguna finalidad específica o transitoria.

Nuevas tendencias y proyectos que pretenden actualizar el Congreso mexicano empujan hacia la disminución del número de comisiones dictaminadoras, para fortalecerlas y equipararlas a las dependencias, del Ejecutivo.

Después de este análisis del orden interno de las cámaras, es conveniente hacer una breve referencia a otra comisión, que recibe tal denominación, pero que no comparte con las otras ni función ni naturaleza; me refiero a la Comisión Permanente, así llamada en la Sección IV del capítulo II del título III de la Constitución mexicana y que a diferencia de las demás comisiones tiene facultades constitucionales exclusivas y no sólo preparatorias para la resolución definitiva de los respectivos plenos, como los que



tienen las otras.

En efecto, todas las comisiones, incluidas las mesas directivas de las cámaras, buscan el orden en el trabajo legislativo, y ejercen sus facultades y atribuciones encaminadas siempre a facilitar las decisiones de las cámaras en pleno; son auxiliares, formas de división y orden en el trabajo parlamentario, no es así tratándose de la Comisión Permanente, llamada más propiamente en otros países, *diputación permanente*.

Tal como lo destaca el tratadista español Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, la naturaleza de la diputación permanente radica en sus facultades constitucionales, encaminadas a dar continuidad a los trabajos del Parlamento en los tiempos de receso.

La permanente tiene como encomienda cumplir a ambas cámaras en aquellos casos urgentes que no pueden esperar a los periodos ordinarios o extraordinarios del Congreso y que hay que resolver de inmediato.

En México está actualmente integrada con legisladores de ambas cámaras; 19 diputados y 18 senadores y tiene las atribuciones que le confiere el art. 79 de la Carta Magna, entre las que destacan resolver sobre el uso urgente de las fuerzas armadas, resolver ante la falta temporal o definitiva del Presidente de la República, conceder licencia para la ausencia de éste del territorio nacional, y otorgar autorizaciones y efectuar nombramientos que por su naturaleza no puedan esperar.

El principio de orden se refiere también al proceso que es necesario seguir para la elaboración de una ley y en el que, según Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, hay que distinguir las siguientes etapas: discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.



De estas etapas, estudiadas por el maestro GARCÍA MÁYNEZ, en el análisis de las fuentes formales del orden jurídico interesan al derecho parlamentario en especial las tres primeras: la iniciativa, con la que da principio todo proceso formal y materialmente legislativo; la discusión, que abarca a su vez dos etapas, una consistente en el trabajo en comisiones para elaborar un dictamen y otro en el pleno, cuando el mencionado dictamen se pone a consideración, y finalmente la aprobación, con lo que culmina el trabajo propiamente legislativo.

La sanción es la aceptación por parte del Poder Ejecutivo, del proyecto ya aprobado por el legislativo; con ella se completan las expresiones de voluntad que se requieren para la aprobación de una ley y sólo faltarían la promulgación y la publicación para su entrada en vigor.

Los procedimientos para el trabajo en comisiones, para las discusiones y votaciones en el pleno, así como para los casos en que el Presidente no sanciona y, por tanto, veta un proyecto ya aprobado por el Poder Legislativo, forman parte del principio de orden del que nos ocupamos y se encuentran regidos por la sección II, capítulo II, del título tercero de la Constitución (arts. 71 y 72) y en los capítulos denominados *De las Sesiones* (arts. 27 a 54), *De la Iniciativa de las Leyes* (arts. 55 a 64), *De Discusiones* (arts. 95 a 134), *De la Revisión de los Proyectos de Ley* (arts. 135 a 145), y *De las Votaciones* (arts. 146 a 170), todos los artículos citados del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Cabe mencionar que el capítulo denominado *De las Comisiones* (arts. 65 a 94) del mismo *Reglamento*, quedó derogado por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.



Como se ve, el principio de orden abarca diversos aspectos, relacionados todos con las funciones legislativas y encaminadas a dar vigencia plena y facilidades de actualización a los principios sustantivos. El orden, es cierto, acota la libertad, pero también la permite y le da espacio y cauce al evitar la anarquía." <sup>ix</sup>

#### **iv. PRINCIPIO DE RESOLUCIÓN MAYORITARIA**

Los integrantes de la asamblea legislativa tienen como deber, que justifica la existencia misma del cuerpo colegiado del que forman parte, la obligación de aprobar leyes o reformas, o bien, de tomar acuerdos relacionados con las demás funciones o facultades de que son titulares.

Esto significa que debe encontrarse un sistema mediante el cual las voluntades diversas de una pluralidad de personas desemboquen o se traduzcan en algo que podríamos llamar la voluntad colectiva.

Es indispensable que el cuerpo colegiado adopte resoluciones; pero esto, ¿cómo puede ser posible? Y especialmente, ¿cuándo puede ser posible, si no todas las voluntades e inteligencias son unánimes?

La respuesta es la toma de votación, conocer el sentir de todos, para que prevalezca la opinión de los más sobre la opinión de los menos. A esta forma de tomar decisiones le llamamos democrática y consiste en algo que es, en esencia, simple: contar las opiniones de quienes deben decidir y verificar cuál de las opciones posibles acumuló a su favor mayor número de sufragios, es decir, de votos o voluntades.

Pero lo que es en sí mismo simple se complace cuando en la práctica el sistema se confronta con la realidad y ésta resulta mucho más compleja de lo que pensaron los autores de las reglas del juego." <sup>x</sup>



## A. RESOLUCIONES DEL CONGRESO

En épocas anteriores a los últimos dos siglos, salvo excepciones, las asambleas en Europa se reunían para deliberar, pero a sabiendas de que sus deliberaciones y las opiniones expresadas servirían para que otro, el monarca que los convocaba a su arbitrio, se ilustrara, completara su información personal y decidiera por sí mismo, sin necesidad de dar explicaciones y sin ningún vínculo obligatorio con la opinión de la asamblea.

En nuestros días, ese tipo de reuniones -Cortes en España, Parlamento en Inglaterra y Estados Generales en Francia y otras- se han modificado y hoy los congresos y parlamentos tienen la facultad (que a veces no ejercen, pero eso es otro problema) de tomar resoluciones.

A la forma en que se toman hoy las resoluciones en prácticamente todos los parlamentos del mundo se le denomina democrática y aunque la palabra *democracia*, como veremos, tiene una amplia variedad de significados, en la práctica, el uso que se le da en el derecho parlamentario, se reduce a contar votos y a respetar el resultado del cómputo. Para los efectos de las decisiones colectivas, la democracia es una técnica para tomar decisiones, desde luego, basada en principios de igualdad y libertad.

En México, como se ha dicho antes, en el art. 3o. constitucional, que se ocupa de la educación, se señala a la democracia como uno de los criterios que la deben orientar, y se considera a ésta, "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La Carta Magna mexicana, recordamos al definir la democracia, va mucho más allá de la idea de una simple técnica para tomar



decisiones; definir a la democracia como un sistema de vida que busca el mejoramiento del pueblo es, sin duda, una visión del concepto que coincide más con un ideal o con una meta o propósito social, que con un sistema de gobierno.

Esta concepción abarca mucho más que el ejercicio del sufragio y se ocupa de las metas y los presupuestos de él; implica el reconocimiento indispensable de la eminente dignidad de la persona humana, de su libertad y de la igualdad de todos los integrantes de la comunidad nacional. Es, la definición constitucional, una referencia filosófica de la democracia, que da por sentado el fin que ésta persigue y que no se ocupa del más modesto, pero real problema, de la toma de decisiones al que sin embargo, la obliga y la marca con la declaración del principio democrático dada en forma solemne.

Este concepto de democracia se acerca a lo que se ha denominado *democracia social*. Al respecto, afirma Agustín BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, esta acepción se sintetiza como un esfuerzo "por promover la igualdad de oportunidades, el nivel de vida y liberar a los trabajadores de la inseguridad económica". El concepto social de democracia se encuentra equidistante a la llamada *democracia política*, que es la que, en especial, nos interesa para los fines del estudio de los principios adjetivos del derecho parlamentario.

La definición de democracia que propone el autor citado y que abarca las dos vertientes del concepto, es la siguiente: "Democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder.

Ahora bien, en la tradición de los últimos dos siglos, la



democracia así concebida encuentra su espacio en el Estado liberal y va siempre hermanada con un sistema de reconocimiento a los derechos fundamentales del hombre del ciudadano, que son, desde la Revolución francesa, las libertades civiles: pensamiento, reunión, expresión de las ideas, propiedad, seguridad, etc., y junto a ellas, como algo insustituible, el derecho a elegir representantes. El sistema representativo, por tanto, queda así inserto en el más, amplio sistema democrático, que como ya vimos, es el que ilumina el trabajo de los congresos o parlamentos que responden a una forma no directa de participación popular.

Siendo el Congreso y por tanto sus cámaras, un efecto y simultáneamente una expresión y un instrumento de la democracia representativa, el funcionamiento de éste, en la toma de sus decisiones, ha de ser necesariamente democrático, tanto por congruencia con el sistema del que forma parte como por congruencia con los principios sustantivos de libertad e igualdad entre los parlamentarios.

Sentado que las decisiones que se tomen en los congresos deben ser democráticas, es necesario pasar al análisis de los puntos básicos del procedimiento que merezca este calificativo." <sup>xi</sup>

## B. QUÓRUM

"El primer Problema que se plantea respecto del principio de prevalencia de las decisiones u opiniones mayoritarias es el de la integración del cuerpo deliberante o Congreso. Tenemos que saber, como dicen los organizadores de encuestas y sondeos de opinión, de qué "universo" estamos hablando, a quiénes vamos a contar para saber qué punto de vista obtuvo mayoría.

La pregunta por responder es: una vez citado un Congreso o una de



sus cámaras, ¿cuántos de sus integrantes deben estar presentes para poder aceptar que el cuerpo colegiado esta en aptitud de considerarse integrado? Las respuestas a esta interrogante, en la práctica, pueden ser múltiples; desde la exigencia de que para deliberar y resolver deben estar la totalidad de integrantes del cuerpo colegiado, hasta el otro extremo, que acepta que cualquiera que sea el número de los presentes, si fueron debidamente citados podrán discutir y tomar resoluciones válidas.

En cualquiera de, los casos, al número exigido de presentes requerido para el funcionamiento de una asamblea se le llama, prácticamente en todo el mundo, quorum.

La palabra *quorum* es una voz latina, que ha tomado carta de naturalización en el lenguaje propio del derecho parlamentario y en otras ramas jurídicas, como el derecho corporativo y en general en todo aquello que tiene relación con cuerpos colegiados de deliberación.

La definición nominal de quorum es "de los que" o "de los cuales", que es el genitivo plural del relativo qui; es la primera palabra de la frase latina *quorum aliquem vestrum*, con la que se encabezaban los escritos o actas de antiguos tribunales ingleses, que en juicios relacionados con delitos graves exigían la presenciar de todos o al menos de cierto número de los jueces que integraban el tribunal.

Por tanto, cuando un presidente o un secretario de una asamblea declara que hay quórum, está diciendo que están presentes "los que deben estar", "los cuales" son suficientes para iniciar los trabajos colectivos válidamente.

Sin embargo, para el objeto de este estudio, si bien es bueno saber la definición nominal o etimológica de la palabra quorum será sin



duda más importante conocer el significado real o la definición del concepto intelectual del término y, al respecto, hay una coincidencia casi total.

Para los diversos diccionarios, especializados o no, quórum es el número de individuos o de personas que una norma exige que estén presentes para que un cuerpo deliberante pueda actuar y tomar decisiones válidamente. Quórum, por tanto, es un número, una cifra que según cada legislación específica se establece como mínimo para que pueda considerarse integrado y apto para actuar una asamblea o un Congreso.

Las normas al respecto son sumamente variables, tanto entre legislaciones diversas como dentro de una misma legislación, que puede exigir tipos de quórum distintos, según las diferentes resoluciones por tomar o de acuerdo con algún otro criterio.

En Inglaterra, para la instalación del Parlamento se requiere la presencia de una quinta parte de sus miembros, en Colombia, se exige la presencia de una cuarta parte; en Chile, de una tercera parte; en Cuba, Perú y Nicaragua, de la mitad; en México, por regla general, más de la mitad; en Costa Rica dos tercios y en algunos otros países, como Argentina y Venezuela, en que, para el caso del Senado, se exige la presencia de todos sus integrantes. En Estados Unidos de América y en España, se exige la mayoría y en Venezuela, mayoría absoluta.

La Constitución mexicana se ocupa del quórum de las cámaras que integran el Congreso de la Unión en su art. 63, en el que dispone que "las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni su ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros..." Por tanto, el quórum para la Cámara de Diputados será de 251 legisladores y para la de



Senadores, de 65, esta última a partir de la reforma de 1993, ya que con anterioridad se exigía un quórum de al menos dos terceras partes de los integrantes de la Cámara Alta; de haber seguido vigente esta versión inicial del precepto, hoy se exigiría como quórum la presencia de cuando menos 86 senadores.

El mismo art. 63 citado proporciona reglas para el caso de ausencias de legisladores y ordena que primero se llame a los suplentes y en el extremo de que el suplente no se presentara tampoco, la norma dispone que se declarará vacante el puesto y se convocará a elección. Si bien no se especifica en regla alguna quién hace la declaración, se entiende que será el mismo cuerpo colegiado, que para este solo efecto podrá actuar con los diputados o senadores que se encuentren presentes.

Para asegurar el quórum y evitar la necesidad de declarar vacantes, el mismo precepto dicta medidas extremas, tanto en contra de los faltistas como de sus partidos políticos. En efecto, el art. 63 antes citado, en su último párrafo, determina que incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señala, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten a desempeñar cargo; también se sancionará a los partidos a los que pertenezcan los legisladores remisos, esto último, porque la inasistencia puede haber sido acordada y ordenada por el partido. Este caso se incorporó a la *Constitución* con motivo, del retiro de algunos diputados del Partido Acción Nacional, que se negaron a asumir su cargo al inicio de la XLI Legislatura, por acuerdo de su propio partido y como protesta al cómputo fraudulento de los votos.

La hipótesis se refiere al caso en el cual los legisladores no se presenten a aceptar y protestar su cargo desde el inicio de una



legislatura y no a la hipótesis de faltas posteriores, ya instaladas las cámaras, que se sancionan, conforme al art. 64 de la misma Constitución, con la pérdida de la dieta del día o los días que no se concurrió a las sesiones.

En resumen, los legisladores constitucionales se han planteado el problema del quórum y lo han resuelto de diversas maneras, pero siempre como un requisito previo a cualquier trabajo o ejercicio de facultades por parte de congresos, cámaras o asambleas, que hoy por hoy y por una costumbre inveterada, inician sus trabajos de cada sesión declarando, no sin un dejo de solemnidad, que hay quórum."

xii

## C. DEBATE

Una vez determinado que hay quórum, la costumbre y frecuentemente el reglamento, exigen la lectura del orden del día y del acta de la sesión anterior; ambas ocupaciones son indispensables y están ligadas al principio de orden y a la necesidad de dar seguimiento y continuidad a los trabajos camerales.

Durante las sesiones se da también lectura a memoriales, oficios y comunicaciones de otros órganos de gobierno o a veces de particulares y, lo más importante, tiene lugar la deliberación entre los integrantes del cuerpo colegiado.

Al respecto, encontramos al menos dos especies distintas de intervenciones de los congresistas o parlamentarios: una es cuando los parlamentarios abordan la tribuna con objeto de dar opiniones acerca de temas políticos del momento, la costumbre es que para ello, cada grupo o parlamentario del mismo partido político o de la misma corriente ideológica, elija un orador que exprese en tribuna su posición sobre el tema.



La otra especie de intervenciones en tribuna es la que más nos interesa, ya que se refiere al debate previo para la toma de una decisión, que puede ser de carácter formal y materialmente legislativo, en este caso aprobación de una ley o reformas a una ley, o bien, sólo formalmente legislativo, como por ejemplo, aprobar el otorgamiento de una presea, hacer un reconocimiento público a un personaje histórico o elegir funcionarios de la propia asamblea.

Cuando las intervenciones en tribuna preceden a la toma de una decisión, en mi opinión, estamos ante una verdadera deliberación y en presencia de la función esencial de un Parlamento, que consiste en que algunos de sus integrantes hablen, desde la tribuna, y los demás, escuchen y atiendan al debate, con objeto de emitir posteriormente su voto, con pleno conocimiento de causa y con plenitud también de convencimiento.

La mayor parte de las normas relacionadas con la deliberación se encuentran en las leyes orgánicas de los parlamentos y en sus reglamentos de debates. Las reglas al respecto pueden variar pero, a pesar del avance que se ha tenido en el trabajo de comisiones y no obstante la disciplina de partido, el debate en el pleno y la votación la forma esencial de naturaleza, podríamos decir, que Ciencia las asambleas para cumplir con sus encomiendas constitucionales.

Los debates pueden ser no sólo en el pleno, sino también en las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes de los proyectos legislativos, y quizá sea ahí en donde se pueden obtener mejores resultados de ellos, pues es en pequeños grupos donde con mayor facilidad se escuchan y se sopesan los argumentos y las razones, y no en grupos numerosos como son los congresos modernos.



Sin embargo, las normas que podemos encontrar vigentes en leyes y reglamentos se refieren con preferencia a los debates del pleno, porque es ahí donde se toman decisiones definitivas y vinculatorias.

En México, la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* regula los trabajos de las comisiones, remitiendo en primer lugar a las disposiciones de los reglamentos, pero estableciendo algunos principios básicos. Las reuniones no serán públicas, con lo que se facilita el trabajo, puesto que la presencia de extraños, y en especial de los medios de comunicación, convierten a las reuniones en una lucha en la que todos quieren ser ganadores y no ceder un ápice a su posición original, contra lo que debe ser y lo es con frecuencia en reuniones privadas; el diálogo es indispensable para que entre todos los participantes lo encuentren lo mejor para el pueblo representado.

Otra regla es que las decisiones se toman por mayoría de votos y los presidentes tienen voto de calidad, según lo determinan los arts. 56 y 89 de la *Ley Orgánica* antes citada. Parecería como ya se dijo antes, que este voto de calidad va en contra del principio de la igualdad entre los legisladores; sin embargo, esto no es así puesto que un dictamen es en última instancia un trámite intermedio, que no es definitivo pero que hay que agotar, por lo que de haber empate, si no existiera el recurso del voto de calidad se detendría el procedimiento sin llegar al pleno, por las opiniones encontradas de una minoría de legisladores. En el pleno, en cambio, todos los votos, incluido el del presidente, son de igual valor.

La *Ley Orgánica*, al contrario de lo que sucede con las comisiones y comités, no tiene reglas relativas al debate en el pleno y éste se



rige por el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* y por acuerdos parlamentarios que lo complementan o que con frecuencia lo sustituyen, por la razón de que muchas de sus disposiciones son ya obsoletas, puesto que el *Reglamento* data, como ya se dijo antes, de 1934, pero en realidad es copia de anteriores que provienen del usado en Cádiz en 1812 para regular los trabajos de la primera Constitución española.

Las reglas de esta norma anticuada están pensadas para un pequeño Congreso, de pocas docenas de legisladores, no agrupados en partidos organizados y permanentes como los actuales. Por ello, el sistema de las discusiones en dicho Reglamento, excesivamente formalista, parte del principio de la absoluta libertad de los congresistas y de su disposición a oír argumentos y a votar conforme a su convencimiento.

Por tanto, el debate se organiza con varios turnos de oradores en contra y en pro del dictamen, en forma alternativa, con alguna oportunidad de mayor número de intervenciones por parte de los integrantes de las comisiones dictaminadoras o por el autor del proyecto que se discute. El término de las intervenciones será como máximo de media hora y se permite a los presentes interpelar al orador para "alguna explicación pertinente", y también se podrá pedir la palabra para aclarar hechos o contestar alusiones personales hechas por el orador.

Los debates así organizados son por lo general largos e intrincados y no tienen, aun cuando debieran tener, mucha utilidad para convencer a quienes deben emitir su voto, que actualmente, por lo general, lo tienen ya comprometido en el sentido de su grupo parlamentario. Por ello, las reglas aprobadas mediante acuerdos parlamentarios tienden a disminuir el tiempo de las intervenciones



y a modificar el sistema de discursos en contra y en pro, por otro, en el cual los diversos grupos representados en las cámaras, por medio de un vocero, dan a conocer el punto de vista adoptado por su colectivo." <sup>xiii</sup>

## D. VOTACIÓN Y MAYORÍAS

"La votación es la culminación del trabajo legislativo, es la formación final de la voluntad colectiva a través de la manifestación individual de la voluntad individual de cada uno de los integrantes del cuerpo colegiado.

Votar es el procedimiento propio para tomar decisiones en cuerpos de iguales, en los que la organización responde no a un sistema autoritario vertical, en el que unos pocos mandan y todos los demás obedecen, sino a un sistema horizontal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en la que las resoluciones se toman por mayoría.

El voto tiene un elemento interno, que es la operación de la voluntad libre que consiste en optar en el interior de la persona, por una de las diversas posibilidades que se presenten a su inteligencia, y tiene un elemento externo, que es la manifestación a través de signos objetivos y observables de la decisión interna.

Las votaciones pueden ser expresadas de diversas maneras, pero las más generalizadas son las siguientes:

- a. Por aclamación, que es citando se toma una decisión con manifestaciones inorgánicas y tumultuarias, a gritos, aplausos o silbidos. Esta forma de votar no está permitida en un Congreso o Parlamento, que exige mayor seriedad y más libertad, porque en una votación por aclamación, los más violentos y decididos arrastran a los demás.



b) Votación económica, que se toma en forma simultánea a todos los integrantes del cuerpo colegiado, quienes manifiestan su voto con un gesto, como por ejemplo levantando la mano, alzando un cartel con un determinado color o leyenda, o poniéndose de pie.

c) Votación nominativa, que se toma individual y sucesivamente, manifestando cada legislador su nombre y el sentido de su voto, de tal modo que todos los presentes, incluidos los medios, se enteren de quién votó y en qué sentido lo hizo.

d) Votación secreta, por cédula o en papeletas, que se toma depositando en una urna boletas o papeletas en las que consta el sentido voto de cada legislador, puesto por él mismo por escrito. Se usa para elegir personas, en especial para cargos de mesa directiva.

Con el avance de la técnica, especialmente la electrónica, se implantado en muchos congresos, entre ellos en la Cámara de Diputados mexicana, el sistema de votos electrónicos, para sustituir al las proceso de votación nominativa; los diputados, desde sus pupitre aprietan el botón que señala el sentido de su voto y su nombre, y una luz de un color determinado, verde por el sí, rojo por el no y amarillo por la abstención, aparece en unas grandes pantallas en los muros recinto.

En México, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* dedica un capítulo a las votaciones, y en él da las reglas y los procedimientos para cada una de las formas de votar. Como reglas complementarias, el *Reglamento* establece la muy lógica medida, según cual, cuando se está en votación, ningún miembro de la Cámara puede salir del salón o excusarse de votar.

De esta disposición se desprende que los votos sólo pueden ser afirmativos o negativos; el llamado *voto de abstención* no existe,



ya que en el cómputo final se suma al voto negativo.

Al votar, se manifiesta la voluntad a favor o en contra de un dictamen o de una parte de éste, y para que se considere aprobado se requiere un número determinado de votos a favor, que tienen como contrapartida todos los otros no expresados a favor, que son los votos en contra y las llamadas *abstenciones*.

Finalmente, hay que recordar que la ley otorga efectos diferente, al número de votos emitidos y exige en ciertos casos una mayoría especial.

Existe, en primer lugar, la llamada mayoría simple, que es la que representa cualquier número de votos que sea mayor que el de las de más opciones.

En seguida tenemos la llamada *mayoría absoluta*, que significa que la ley exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes.

La mayoría absoluta es también mayoría simple, pero la mayoría simple puede no ser absoluta, para el caso de que se vote entre más de dos opciones, pues en él, la que obtenga mayoría puede no tener más de la mitad de los votos contados; por ejemplo, si se vota entre las opciones A, B y C, y el resultado es 40% de votos para la opción A, 25% de votos para la opción B y 35% de votos para la opción C, gana la opción C, con mayoría simple, pero sin haber obtenido más de la mitad de los votos, que es lo requerido para una mayoría absoluta.

Finalmente, la *mayoría calificada* es un número más alto que la mayoría absoluta y se exige por la Constitución o por la ley para algunas determinaciones especialmente importantes para las que el legislador presume que se requiere un consenso mayor de las asambleas; generalmente, esta mayoría calificada es de dos terceras



partes de votos, que se establecen para asuntos trascendentes en la vida nacional, pero se pueden usar otras formas, por ejemplo, 66%, tres cuartas partes o incluso un número ordinal fijo." <sup>xiv</sup>

## (b) SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En esta institución cobra vida la representación política de la pluralidad de intereses y gustos que conforman la vida social, política, económica y cultural de todo Estado. Por esta razón, una primera función de la Asamblea Legislativa, es la de convertirse <<en voz del pueblo>>. Esta función requiere no solo hacer efectivas las demandas de los representados, sino también controlar que ellas estén expresadas en forma adecuada, con el fin de lograr su aprobación tanto por los mismos diputados como por los otros sectores de la sociedad.

Al ser la Asamblea Legislativa algo más que una simple <<fábrica de leyes>> o, como diría John Stuart Mill <<un congreso de opiniones, esto es, un forum de debate y discusión>>, adicionalmente cumple con una función de legitimación de la acción pública <<al sumar o sustraer consenso social al gobierno>>.

Mediante la dialéctica de la representación, el debate y la legitimación de las políticas públicas, el Poder Legislativo, se ha convertido, quizás, en el más importante factor de integración política y social de la diversidad y la pluralidad que subyace en el seno de la sociedad. Debido a lo anterior, el ciudadano común está convencido de que en el Parlamento se debe resolver las diferencias que separan unos de otros.



En fin, con sobrada razón, se afirma que el Parlamento constituye, <<el punto de encuentro de la sociedad y el Estado (...) De ahí su posición angular en el Estado constitucional democrático>> y que es en el Parlamento donde cobra sentido la democracia, al erigirse en la única institución capaz de integrar:

<<a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías y donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías>>

Gracias a este carácter representativo e integrador, la Asamblea Legislativa posee la facultad de controlar, desde el ámbito ético, político, jurídico, que las actividades del Poder Ejecutivo, los demás órganos y entes públicos y las de sus titulares reflejen los intereses y aspiraciones de la voluntad popular." <sup>xv</sup>

### **(c) SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

"El principio de legalidad, es decir, el sometimiento pleno de la autoridad pública al ordenamiento jurídico en el Estado democrático-constitucional de Derecho, es tal relevancia, que se ha llegado a sostener que este configura el primero de todos los controles, al cual está sometida la Administración Pública.

Baste por ahora señalar, que para velar por la vigencia y el respeto pleno del Estado de Derecho, el ordenamiento jurídico ha dispuesto varios mecanismos de control, entre los cuales sobresalen, por supuesto, los controles jurisdiccionales; pero a la



par, mediante procedimientos, propósitos y resultados diferentes, también el ordenamiento faculta a la Asamblea Legislativa para velar por el respeto de la legalidad mediante la función de control político. Más, simplemente, no solo el Poder Judicial es competente para velar por el imperio del principio de legalidad; también el Parlamento está obligado a garantizar el imperio del Derecho, por encima de la arbitrariedad y los abusos de poder de los gobernantes." <sup>xvi</sup>

#### (d) SOBRE EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

"Otro fundamento jurídico de la función fiscalizadora del Parlamento se encuentra en el principio de responsabilidad. Declara la Carta Fundamental que <<el Gobierno de la República es popular, representativo y responsable>> (artículo 9). Elocuentemente, Karl Loewenstein refiriéndose al Estado de derecho dice: <<el constitucionalismo no es solamente un gobierno con una base de Estado de Derecho sino que significa un gobierno responsable>>.

Eso significa que el moderno Estado democrático de derecho, como ha sostenido la Sala Constitucional, el Estado y los funcionarios públicos en general han de responder desde el ámbito civil, penal y disciplinario por los actos y omisiones, que se produzcan en el ejercicio de sus funciones. Y agrega: <<el principio de responsabilidad estatal es inherente a todo Estado de derecho y forma parte de la contrapartida que asiste a todo individuo de obtener una tutela judicial efectiva>>.

Pero, como es obvio, en un estudio sobre la función de control político, cuando se hace referencia a la responsabilidad, no solo



se está incluyendo el concepto de la responsabilidad legal antes descrito. Es necesario exigir al Presidente, a los ministros y los funcionarios públicos en general responsabilidad política por sus actos, para que cada quien responda por la corrección, eficiencia, y oportunidad de su accionar inconstitucional. <<No debe bastar la ausencia de responsabilidad penal, como sucede hoy, para no responder por las fallas, errores y pérdidas en el ejercicio del cargo y permanecer en el puesto>>. También, los funcionarios públicos tienen que responder por la honestidad, la corrección y la eficiencia con que realizan las competencias y actividades que el ordenamiento jurídico les ha encomendado.

Si se estuviera claro sobre lo anterior, no existiría los niveles de tráfico de influencia política, de confusión entre interés público y privado, de silencio complaciente, de abuso con los recursos públicos y de la corrupción que hoy son contables en la gestión de los negocios públicos." <sup>xvii</sup>

## **(e) SOBRE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES**

"El cuarto fundamento se encuentra en el principio democrático de la división de poderes (artículo 9). <<La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político>> Este principio, sin duda alguna, constituye, junto con la función de control, <<la línea divisoria de los sistemas democrático y autocráticos>>

De este modo, solo se puede hablar de un sistema democrático constitucional, dependiendo de que existan o no instituciones



efectivas"<sup>xviii</sup>

**(f) SOBRE EL PRINCIPIO DE IRRESPONSABILIDAD O INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA**

"Esta prerrogativa supone una total, absoluta y permanente irresponsabilidad de los diputados por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Su propósito está encaminado a crear un marco de absoluta libertad en el Parlamento, para el intercambio de ideas y opiniones, relacionadas con asuntos de interés general, <aún cuando las mismas (sic) pudieran entrar en colisión con otros bienes jurídicos>".

(...)

Este concepto, aceptado por la doctrina y regulado en otras legislaciones, es el que contempla el derecho positivo costarricense. En la Constitución Política, la inviolabilidad es irrestricta; es decir no hace ninguna excepción, ni establece ninguna clase de limitación.

(...)

Este marco de libertad y protección es necesario para el ejercicio de la función del control político, el cual no es posible sin un grado muy elevado de independencia, que garantice no solo la autonomía y la libertad del Parlamento, sino también, la protección de sus miembros por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, o para garantizar lo que los británicos denominan freedom of speech."<sup>xix</sup>

**(g) SOBRE EL PRINCIPIO DE DISCIPLINA DEL VOTO**

"La disciplina del voto es uno de los elementos esenciales del régimen parlamentario contemporáneo; es indispensable para el



funcionamiento de los diversos mecanismos y, especialmente, para que el gobierno nombrado en base a una cierta mayoría no se encuentre de golpe sin posibilidades de actuación: <<La fuerza del gobierno tiene su base en la disciplina del partido mayoritario. Si se producen disidencias en su seno el gobierno no podrá mantenerse en el poder>>, señala Paul-Marie Gaudemet al respecto.

El estudio de votaciones que permiten apreciar la disciplina de voto se ha desarrollado mucho durante estos últimos años; el precursor fue Stuart Rice que puso de relieve las lecciones que se desprenden de este tipo de análisis. Estas ideas fueron recogidas por diferentes autores que intentaron formular métodos más refinados tomando por modelos a los parlamentos europeos. No entraremos aquí en los diversos problemas de método que se desprenden de estos análisis, pues los resultados obtenidos son más brillantes que los procedimientos utilizados, y muestran lo extendido que está el principio de disciplina (...)”<sup>xx</sup>

## **(h) EL PRINCIPIO DE IGUALDAD COMO PROPOSICIÓN JURÍDICA FUNDAMENTAL**

“El principio de igualdad entraña un grado de abstracción y generalización superior a las desigualdades individuales, que es imposible valorar en los esquemas forzosamente generales del Derecho y de las leyes. Ya decía ULPIANO: *Iura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*. Ahora bien, esta exigencia generalizadora, que como veremos cumplió una misión histórica importante para la configuración del Estado contemporáneo, puede exceder los límites convenientes, como de hecho ha ocurrido, produciendo una igualdad excesivamente formal que hiere intereses y



derechos respetables. el planteamiento lógico-jurídico de la igualdad ante la ley ha de tener presente los datos reales de la sociedad, que requiere frecuentemente su acomodación y revisión.

(...)

Se discute en la doctrina si la igualdad es un auténtico Derecho fundamental o se trata de un principio básico del ordenamiento jurídico.

(...)

El derecho a la igualdad es una pretensión demasiado generalizada para que sea Derecho subjetivo, de manera que nos encontramos ante un principio constitucional que no sólo tiene carácter interpretador del Derecho objetivo, sino condicionador del mismo y de los Derechos subjetivos, en función de la orientación política de cada país." <sup>xxi</sup>

## **(i) LA LIBERTAD COMO CONDICIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

*"La libertad supone la posibilidad de autoexpresión del hombre: psicológica, moral, artística, científica y política en un contexto social, lo que significa que se permita el libre desenvolvimiento de la persona humana tanto en el ámbito del Estado-aparato o del Estado-oficial como en el campo del Estado-comunidad y en la recíproca relación entre ambos. Exigencias propias de la convivencia determinan que la libertad ha de ser regulada por normas éticas y jurídicas. Las limitaciones establecidas por éstas no la contradicen, sino que la posibilitan y potencian en tanto respeten la dignidad humana y el despliegue completo de sus dimensiones.*

<<Por libertad del individuo -escribe JASPERS- entendemos pensar por sí mismo, actuar por propia convicción y, por tanto, conducir la



vida con la continuidad y consecuencia del propio ser. El hombre libre se da cuenta claramente, por el modo histórico, de la situación dada de su destino, que se cumple por virtud de sus resoluciones y las consecuencias de éstas>>

La libertad, en cuanto autoexpresión del hombre, requiere garantías jurídicosociales (...)

Tales garantías son vehículos que aseguran también la participación política."<sup>xxii</sup>

## FUENTES CITADAS

- 
- <sup>i</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>ii</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>iii</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>iv</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>v</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>vi</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>vii</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>viii</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>ix</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>x</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>xi</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>xii</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>xiii</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>xiv</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo (setiembre del 2000) *Teoría del Derecho Prlamentario* [en línea] Oxford. Recuperado el 31 de mayo del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- <sup>xv</sup> SOLÍS Alex, *Control Político y jurisprudencia constitucional* San José, CONAMAJ, 2000, pp 62-63 (Localizado en la Biblioteca de Derecho de la UCR, signatura Da342,052 S687co)
- <sup>xvi</sup> SOLÍS Alex, *Control Político y jurisprudencia constitucional* San José, CONAMAJ, 2000, p 81 (Localizado en la Biblioteca de Derecho de la UCR, signatura Da342,052 S687co)



- 
- xvii SOLÍS Alex, Control Político y jurisprudencia constitucional San José, CONAMAJ, 2000, pp 83-84  
(Localizado en la Biblioteca de Derecho de la UCR, signatura Da342,052 S687co)
- xviii SOLÍS Alex, Control Político y jurisprudencia constitucional San José, CONAMAJ, 2000, pp 84-85  
(Localizado en la Biblioteca de Derecho de la UCR, signatura Da342,052 S687co)
- xix SOLÍS Alex, Control Político y jurisprudencia constitucional San José, CONAMAJ, 2000, pp 86-87 (Localizado en la Biblioteca de Derecho de la UCR, signatura Da342,052 S687co)
- xx COLLIARD Jean Claude. Los regímenes parlamentarios contemporáneos Editorial Blume, Barcelona 1978. p 255  
(Localizado en la Biblioteca de Derecho UCR, signatura DA342,052 c722R)
- xxi VERDU Pablo. Curso de Derecho Político Volumen III. Editorial Tecnos, Madrid 1976 pp 98-99 (Localización en la Biblioteca de Derecho UCR, signatura 342 L933c)
- xxii VERDU Pablo. Curso de Derecho Político Volumen III. Editorial Tecnos, Madrid 1976 pp 116-117  
(Localización en la Biblioteca de Derecho UCR, signatura 342 L933c)