

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En este capítulo analizaré los conceptos básicos del derecho parlamentario: concepción, autonomía y fuentes; enseguida, haré una breve referencia a las funciones que le asignan al Parlamento de acuerdo con diversas clasificaciones; después, examinaré aspectos de las deficiencias que presentan los parlamentos en la actualidad, y concluiré el capítulo con el estudio del “desarrollo parlamentario” o “modernización parlamentaria”, proceso emprendido para reformar a la institución representativa.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO

1. *Concepto*

Del estudio del Poder Legislativo se ha encargado el derecho parlamentario. De acuerdo con quien escribe, el derecho parlamentario se puede conceptualizar como la rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes.

A continuación analizaré otras definiciones del derecho parlamentario, para posteriormente acentuar la definición propia.

Ángel Garrorena Morales lo conceptúa como “aquel conjunto de normas que regulan la autonomía constitucional del parlamento, regulando tanto su organización y actividad como sus relaciones exteriores”.⁵⁷ A mi modo de ver, dicho autor presenta una concepción fundada en las normas constitucionales y legales que rigen la organización, funcionamiento, relaciones y prerrogativas del Parlamento.

Fernando Santaolalla lo define como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, en-

⁵⁷ Garrorena Morales, A., *op. cit.*, p. 77.

tendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.⁵⁸ Santaolalla en su definición explica el concepto de Parlamento, entendiéndolo como un órgano de representación política que ejerce determinadas funciones dentro de un Estado constitucional y de derecho; es decir, que además de señalar que el derecho parlamentario se ocupa de la organización y funcionamiento del Parlamento, presenta a la representación política, la democracia y el Estado de derecho como elementos inseparables de éste.

Francisco Berlín Valenzuela, en una primera definición, explica al derecho parlamentario como

...el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.⁵⁹

Berlín Valenzuela, en su concepción de derecho parlamentario, incluye también aspectos sociológicos (las interrelaciones sociopolíticas con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos), así como axiológicos (los valores y principios), algo que desde mi punto de vista es correcto, pues el derecho no sólo se limita a las normas, sino también a hechos y valores.

No obstante, desde mi perspectiva, los anteriores autores (excepto Berlín Valenzuela que en una definición posterior amplía su concepto) incurren en un pequeño error: considerar al derecho parlamentario sólo como un “conjunto de normas” y no como una rama del conocimiento jurídico, limitándose a estudiar sólo parte del contenido (las normas) y no todo lo que el derecho abarca (principios, valores, acontecimientos).

José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, por su parte, definen al derecho parlamentario como “aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al parlamento”.⁶⁰ Se trata de una definición breve, pero que desde mi punto de vista es compren-

⁵⁸ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, España, Espasa Calpe, 1990, p. 30.

⁵⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 34.

⁶⁰ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, p. 21.

siva de todos los elementos relacionados con el Parlamento, pues indica que el derecho parlamentario es parte del derecho constitucional y su objeto de estudio es el Parlamento.

Además, el autor referido precisa ciertas características del derecho parlamentario, a saber: 1) es un derecho políticamente comprometido, porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un Parlamento; 2) es un derecho generalmente flexible, porque ante el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, se motiva una respuesta rápida de los órganos parlamentarios competentes; 3) normalmente es de producción “interna”, debido a la autonomía funcional del Parlamento que implica la autonomía de regulación; 4) es fruto del consenso, debido a que sus normas deben ser resultado del acuerdo de todas las fuerzas del Parlamento, sin imposición de unas sobre otras; y, 5) es revisable o controlable, pues la justicia constitucional vela por la constitucionalidad de los reglamentos, de las resoluciones generales de la presidencia de las cámaras o de sus órganos.⁶¹ Los autores Alonso de Antonio presentan como conceptos vinculados al derecho parlamentario los siguientes: el régimen democrático (representación política, consenso en la toma de decisiones, posibilidad de cambio), la autonomía parlamentaria (producción interna) y el Estado constitucional de derecho (el derecho es controlable por la justicia constitucional).

Susana Pedroza de la Llave, en una definición más extensa, refiere al derecho parlamentario general —o en el campo del derecho comparado— como “aquella parte, rama, o sector del derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa, llámese parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o poder legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”.⁶² Dicha autora detalla la naturaleza del derecho parlamentario (parte, rama o sector del derecho constitucional), así como el contenido del mismo (organización, composición, estructura, privilegios, estatutos, funciones, interrelaciones del Parlamento). Además, precisa que se referirá tanto al ámbito legal como doctrinal de dichos aspectos (“estudio y regulación”).

Mauricio Rossell conceptúa el derecho parlamentario como

...la disciplina del derecho constitucional que se encarga del estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria, así como de los mecanismos de integración, de organización y funcionamiento

⁶¹ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

⁶² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., p. 38.

de las asambleas legislativas; de las facultades y privilegios de sus miembros, y de las interrelaciones de carácter jurídico y político que vinculan a aquellas con los otros poderes del Estado, con los ciudadanos y con los partidos políticos.⁶³

Este concepto también contiene el aspecto sociológico y axiológico del derecho además del positivo (“estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria”); además, incluye el estudio de relaciones de tipo político entre el Parlamento y otros entes.

En las definiciones anteriores está presente la idea de que es una rama del derecho enfocada al estudio del Parlamento, según el régimen de que se trate, que analiza diversos aspectos de la institución representativa: integración, funciones, estatuto de sus miembros, relaciones con otros entes, y que abarca aspectos sociológicos y axiológicos.

Berlín Valenzuela refiere a dos concepciones del derecho parlamentario: en sentido restringido y en sentido amplio. La primera lo considera como la rama del derecho que regula las relaciones del Parlamento al interior del mismo; es decir, de acuerdo con esta definición, únicamente serían objeto de su estudio las normas, principios y procedimientos que ocurren dentro del órgano representativo, los cuales se refieren a la organización interna y funcionamiento. El concepto amplio del derecho parlamentario, por el contrario, considera como objeto de estudio no sólo las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas, sino también las relaciones con los otros poderes del Estado y demás entes de la sociedad.

Así pues, será dentro de la concepción amplia como consideraré al derecho parlamentario en esta investigación; por ello, estudiaré el Poder Legislativo en su régimen interno, así como en las relaciones con otros entes, al igual que aquellos factores que inciden en la actuación de la institución representativa.

Para el estudio del derecho parlamentario es necesario auxiliarse de otras ramas del conocimiento, como la ciencia política, la sociología política, la teoría del Estado, la filosofía política y la historia.

Respecto al uso del término derecho parlamentario en México, Ochoa Campos prefirió utilizar el vocablo “derecho legislativo”⁶⁴ para designar a la

⁶³ Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, p. 19.

⁶⁴ Dicho autor definió al derecho legislativo como “una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente, al integrar esa rama específica, generadora y autónoma... comprende el orden jurídico formado por el conjunto de normas impero-

rama jurídica encargada del estudio del Poder Legislativo en países con régimen presidencial, como es el caso de Estados Unidos o México, y emplear el término “derecho parlamentario” exclusivamente para aquellos países con un régimen parlamentario, como es el caso del Reino Unido, donde el Poder Legislativo expresamente recibe el nombre de Parlamento. Esta idea de denominarlo “derecho legislativo” ha sido seguida por diversos autores e instituciones, sin embargo, considero que emplear el término “derecho legislativo” sería impreciso, pues se consideraría solamente una de las funciones de la institución representativa: la legislativa, ignorando las otras que desempeña. Por tal razón, estoy a favor de emplear el término derecho parlamentario, independientemente del régimen de gobierno del país que se trate, ya que el vocablo “parlamento” alude a toda institución representativa.

En México, aunque existe un régimen presidencial y el Poder Legislativo recibe el nombre de Congreso General, considero válido emplear el término “derecho parlamentario” para referir a la rama encargada de su estudio. Así lo ha entendido Martínez Báez y, en general, la doctrina en México plasmada en todas las obras que se han realizado empleando dicha denominación.⁶⁵ De la misma forma, se emplea el vocablo “Parlamento” para describir a los congresos de las entidades federativas, como lo haré a lo largo de esta investigación.⁶⁶

Por lo anterior, y como lo señalé al inicio del capítulo, el derecho parlamentario se puede conceptualizar como la rama del derecho constitucional

atributivas que regulan las funciones del Poder encargado de formular las leyes”. Ochoa Campos, Moisés, “Caracterización del derecho legislativo mexicano”, en Ochoa Campos, Moisés (dir.), *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 1973, p. 74.

⁶⁵ Martínez Báez, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, en Varios autores, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, pp. 17-30. También José María Serna de la Garza, Bernardo Bátiz, Francisco de Andrea, Enrique Salazar, Jesús Quintana y otros, han empleado el término “derecho parlamentario”: Serna de la Garza, José Ma., *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997; Bátiz, Bernardo, *op. cit.* Andrea Sánchez, Francisco José de, *Diccionario de derecho parlamentario mexicano*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993; Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario; principios, valores y fines*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2005; Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México; principios generales*, México, Porrúa, 2006.

⁶⁶ Como ha señalado el exdiputado Roque Villanueva, el término *parlamento* ha sido adoptado universalmente para designar a la asamblea en la que se deposita el Poder Legislativo en los modernos estados representativos, y denominar *derecho parlamentario* a la rama del derecho público encargada de regular su estructura, funciones y relaciones. Roque Villanueva, Humberto, “Presentación”, en Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, pp. ii y iii.

encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes.

Como lo señalan las definiciones analizadas, son objeto de estudio del derecho parlamentario: la estructura de las asambleas, constitución, integración; régimen de órganos y grupos; estatuto de los parlamentarios; reglas de procedimiento disciplinario y revisión interna de sus actos; relaciones externas de las cámaras; organización de sus burocracias y servicios.⁶⁷ Desde luego, no se omite el “producto” de dichas actividades: la ley.

2. *Autonomía*

Pedroza de la Llave, siguiendo a Pablo Lucas Verdú, menciona tres ámbitos de la autonomía del derecho parlamentario: *didáctico* (que se presenta cuando se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios, así como en la producción de obras), *sistemático* (cuando existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, procedimientos, y otros que comprenden las instituciones representativas) y *formal* (cuando se encuentra el contenido del derecho parlamentario en un texto único).⁶⁸

En el ámbito general, el derecho parlamentario cumple con estos ámbitos de autonomía.

Ángel Garrorena enumera diferentes obras relativas al Parlamento, que constatan históricamente la autonomía científica del derecho parlamentario: Jeremy Bentham escribió *Tácticas parlamentarias*, cuyo título original fue *An Essay on Political Tactics, or Inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political assemblies: principally applied to the practice of the British Parliament, and to the constitution and situation of the National Assembly of France*⁶⁹ (1791); Tomás Jefferson, quien fue presidente del Senado de Estados Unidos, escribió en 1801 el *Manual del derecho parlamentario o*

⁶⁷ Garrorena Morales, A., *op. cit.*, p. 77.

⁶⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, *cit.*, p. 41. Lucas Verdú, Pablo, “El derecho parlamentario en el marco del derecho político”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, España, núm. 72, 1986, pp. 359-401.

⁶⁹ “Un ensayo sobre tácticas políticas, o investigaciones relativas a la disciplina y el modo apropiado de proceder que deben observarse en las asambleas políticas: principalmente aplicados a la práctica del Parlamento británico, y para la constitución y situación de la Asamblea Nacional de Francia”, aunque ha sido traducido simplemente como “Tácticas parlamentarias”, existen diversas ediciones, por ejemplo: Bentham, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, prólogo de Gustavo Carvajal Moreno, México, Coordinación de los Diputados del Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional, 2002.

*Resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios;*⁷⁰ Thomas Erskine May, quien fue funcionario de la Cámara de los Comunes británica, escribió en 1844 el *Treatise on the Law. Proceedings and Usages of Parliament*;⁷¹ Garelli, en 1849, la *Prima regole di tattica parlamentare*;⁷² Jules Poudra y E. Pierre, ambos secretarios generales en la Asamblea francesa, escribieron en 1878 el *Traité pratique du droit parlementaire*;⁷³ aunque a juicio de Garrorena, dichas obras son simples recomendaciones razonables o repertorios de reglas para la práctica parlamentaria; no será sino hasta las obras de Vincenzo Miceli (*Principii de diritto parlamentare*,⁷⁴ 1910), Hatschek (*Das Parlamentsrecht des Dent*,⁷⁵ 1915), Federico Mohrhoff (*Trattato di Diritto e procedure parlamentare*,⁷⁶ 1948) o Marcel Prélot (*Droit parlementaire français*,⁷⁷ 1957-1958) donde se encontrarán auténticas obras doctrinarias de conjunto acerca del derecho parlamentario.⁷⁸

En cuanto a su enseñanza, Antonio Martínez Báez señala como antecedente el curso intitulado *Derecho parlamentario* impartido en la Universidad de Perusa, Italia, en 1896-1897, por Vicenzo Michelle.⁷⁹ En la actualidad se imparte como asignatura de licenciatura y/o posgrado en la mayoría de los países, incluyendo México.⁸⁰

⁷⁰ *Manual of parliament practice*, existen también ediciones en castellano, por ejemplo: Jefferson, Tomás, *Manual del derecho parlamentario, o resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*, recopilado por Tomás Jefferson, con notas por L. A. Pichon, traducido de la última edición por don Joaquín Ortega, París, Librería Americana, 1827.

⁷¹ Cuya traducción al castellano podría ser: “Tratado sobre el derecho. Procedimiento y usos del Parlamento”.

⁷² “Primera regla de la táctica parlamentaria”.

⁷³ “Tratado práctico de derecho parlamentario”.

⁷⁴ “Principios de derecho parlamentario”.

⁷⁵ “El derecho parlamentario de Dent”.

⁷⁶ “Tratado del derecho y procedimiento parlamentario”.

⁷⁷ “Derecho parlamentario francés”.

⁷⁸ Garrorena Morales, A., *op. cit.*, pp. 78 y 79. Acerca de las obras referidas se puede ver: Alzaga Villamil, Oscar *et al.*, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 4a. ed., Madrid, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007, t. I, p. 503; Martínez-Elipe, León, “Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*; 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Madrid, España, Cortes Generales, 1985, vol. II, p. 417.

⁷⁹ Martínez Báez, Antonio, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁰ En el caso de México, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México la asignatura “Derecho Parlamentario” se incluyó en el Plan de Estudios de Licenciatura de 1994 como una materia “optativa”, dentro de la rama político-electoral. En el nuevo plan de estudios de licenciatura, aprobado en 2004, dicha materia se considera

De lo anterior, puedo concluir que el derecho parlamentario es una rama autónoma del derecho, entendiéndolo por autonomía en este ámbito la aptitud para regirse por reglas y principios propios. Dicha autonomía implica la posibilidad de estudiarse de manera separada y de contar con cuerpos normativos propios (por ejemplo, las leyes orgánicas de los congresos, así como los reglamentos parlamentarios).

El reconocimiento de la autonomía de una rama del derecho, desde mi óptica, es favorable para el desarrollo de la misma, ya que permitirá a las instituciones educativas estudiarla con mayor profundidad al dedicarle un curso en particular.⁸¹

3. Fuentes

De acuerdo con la clasificación de las fuentes del derecho en formales, reales e históricas, son fuentes del derecho parlamentario: la legislación, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina y los principios generales del derecho (fuentes formales), así como todos los acontecimientos que influyen en el contenido de las normas (fuentes reales), y todos aquellos documentos que en algún tiempo fueron derecho vigente (fuentes históricas).

como “electiva” dentro de la preespecialidad en derecho constitucional, es decir, es obligatoria para aquellos que opten por dicha preespecialidad.

⁸¹ Existen también otros criterios de autonomía aplicados para otras ramas del derecho; por ejemplo, Lucio Mendieta y Núñez considera para explicar la autonomía del derecho agrario cuatro ámbitos: 1) didáctica; 2) científica (que se estudie conforme a un programa particular, con una metodología); 3) jurídica (que posea instituciones propias, principios jurídicos específicos), y 4) de codificación. Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 11-28.

José Barroso, para explicar la autonomía del derecho de familia, toma otros criterios: 1) legislativo (que cuente con ordenamientos jurídicos propios); 2) científico; 3) didáctico; 4) jurisdiccional (existan tribunales especialmente creados para dicha materia); 5) procesal (que tenga procedimientos particulares), y 6) institucional (instituciones con tendencia y originalidad propias, lenguaje propio científico). Barroso Figueroa, José, “La autonomía del derecho de familia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XVII, núm. 68, octubre-diciembre de 1967, pp. 831-838, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/68/dtr/dtr1.pdf>. También pueden consultarse otros criterios respecto al derecho procesal electoral en: Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, pp. 514-520.

Considero que los tres criterios señalados por Pablo Lucas Verdú resumen los aspectos fundamentales para la autonomía de una rama, ya que el ámbito “sistemático” incluye un estudio científico y jurídico; el ámbito “formal” comprendería la presentación en un ordenamiento jurídico propio (codificación) con procedimientos e instituciones propias. Por lo tanto, el derecho parlamentario también sería autónomo aplicando la mayoría de los otros criterios señalados.

Dichas fuentes adquieren características específicas según el país de que se trate; así, por ejemplo, Garrorena señala las siguientes fuentes para el derecho parlamentario español: *a)* la Constitución, norma suprema del ordenamiento; *b)* la ley; *c)* el reglamento parlamentario; *d)* las resoluciones de la presidencia, integradoras del reglamento; *e)* usos y costumbres parlamentarios, dentro de los que se encuentran: (i) precedentes, simples modos reiterados de resolver una situación que sin embargo crean un punto de referencia alegable en la actividad de la cámara; (ii) las convenciones, que son acuerdos expresos o tácitos con un alto valor vinculante en la medida que las partes los aceptan, aunque sin sanción jurídica para el caso de que alguien los infrinja; (iii) y las costumbres parlamentarias, cuyo signo diferencial es la convicción común de que obligan a título de derecho.⁸²

José Antonio y Ángel Alonso de Antonio, también refiriéndose al caso español, señalan las siguientes: *a)* la Constitución; *b)* la ley; *c)* los estatutos de autonomía; *d)* los reglamentos parlamentarios; *e)* las normas interpretativas y supletorias de los reglamentos, que en el primer caso se producen generalmente en el curso de los debates y son competencia de los presidentes de las cámaras; *f)* reglas no escritas de conducta y actuación política, dentro de las que se encuentran los usos o prácticas, el precedente y las costumbres parlamentarias; *g)* la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; *h)* los estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.⁸³

Rossell, tomando como referencia el caso mexicano, indica: la Constitución; la ley orgánica de la institución parlamentaria; los reglamentos parlamentarios (que conceptúa como el conjunto de normas que se autoimponen las cámaras con base en su experiencia y en la práctica imperante para regular su actividad interna y que constituye la principal fuente parlamentaria, la más particular y directa); los acuerdos parlamentarios, que define como las resoluciones, pactos o convenios que adoptan los legisladores o los representantes de los grupos parlamentarios para garantizar la coordinación y eficiencia en el desarrollo de las tareas parlamentarias, según el régimen al que se encuentran sujetos, y que, a juicio del autor referido, se les puede clasificar como legislación (adquiriendo la calidad de reglamentos) o como costumbre (adquiriendo la calidad de prácticas parlamentarias); finalmente, la jurisprudencia.⁸⁴

Pedroza de la Llave enumera las siguientes: *a)* la Constitución; *b)* los tratados internacionales; *c)* la ley orgánica del Congreso; *d)* el reglamento del

⁸² Garrorena Morales, A., *op. cit.*, pp. 80-82.

⁸³ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, pp. 23-31.

⁸⁴ Rossell, Mauricio, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

Congreso; e) el reglamento del canal del televisión del Congreso; f) el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; g) el Estatuto del Servicio Civil del Carrera del Senado; h) los reglamentos interiores de las comisiones legislativas; i) la jurisprudencia; j) los acuerdos parlamentarios; k) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; l) la doctrina.⁸⁵

Para quien escribe, las fuentes del derecho parlamentario están determinadas por la jerarquía de la norma, en el siguiente orden: 1) la Constitución, como norma fundamental y sobre la que debe sustentarse todo ordenamiento; 2) los tratados internacionales, como norma fundamental después de la Constitución; 3) la legislación ordinaria, es decir, las leyes expedidas por el Congreso General; 4) la jurisprudencia; 5) los reglamentos aprobados por el Congreso General; 6) las disposiciones emitidas por cada una de las cámaras en particular; 7) los acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno de las cámaras; 8) las resoluciones de los órganos rectores de las cámaras, en uso de las facultades; 9) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; 10) la doctrina.

En el ámbito de los congresos estatales, las fuentes del derecho parlamentario son, desde mi punto de vista: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) los tratados internacionales; 3) la Constitución del estado; 4) la legislación ordinaria, es decir las leyes expedidas por el Congreso local y aquellas leyes expedidas por el Congreso General que sean aplicables en el ámbito de su competencia; 5) la jurisprudencia; 6) los reglamentos aprobados por la legislatura local; 7) los acuerdos parlamentarios aprobados por el pleno de la cámara; 8) las resoluciones de los órganos rectores de la cámara, en uso de las facultades; 9) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; 10) la doctrina.

El Poder Legislativo es un órgano constituido, por tanto debe respetar las normas establecidas y actuar en el marco de las mismas. El profesor español Elviro Aranda Álvarez señala que el Parlamento no es un órgano de la sociedad, sino un órgano del Estado que sirve para representar a esa sociedad, por ello, su derecho es un conjunto de normas de especificidades propias del ordenamiento jurídico del Estado que debe respetar las reglas formales y materiales que la Constitución establece.⁸⁶

Dicho autor señala que todavía algunos confunden la necesaria flexibilidad de las normas del Parlamento con la idea de que éstas queden a dis-

⁸⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., pp. 42-56.

⁸⁶ Aranda Álvarez, Elviro, "Claves para entender el concepto y las fuentes del derecho parlamentario", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, España, núm. 66, 2005, pp. 9 y 10.

posición de la voluntad de las partes, más allá de si esos cambios se hacen respetando los procedimientos o no; el Parlamento —continúa Elviro Aranda— es un poder constituido que tiene capacidad para componer y organizar el nuevo sistema, pero en ningún caso sus órganos pueden actuar más allá de la voluntad conformada por el poder constituyente, y en el “Estado constitucional”, todos los poderes están sujetos a control.

Por ello, para dicho autor las fuentes del derecho parlamentario son: 1) las normas constitucionales parlamentarias; 2) los reglamentos parlamentarios (normas de las cámaras); 3) las resoluciones de los órganos de las cámaras, que dan lugar a una disposición de carácter general; 4) precedentes, usos y costumbres parlamentarias.⁸⁷

Lo anterior tiene relevancia, ya que a menudo en el Poder Legislativo mexicano los acuerdos parlamentarios (fuentes de inferior jerarquía) se aplican por encima de lo dispuesto en la ley orgánica o del reglamento (fuentes de una jerarquía superior). Así lo han manifestado autores como Cecilia Mora, quien señaló que “Los acuerdos parlamentarios matan prácticamente cualquier ordenamiento jurídico; acuerdo parlamentario mata Constitución, acuerdo parlamentario mata Ley Orgánica, acuerdo parlamentario mata absolutamente todo lo que se deje morir”.⁸⁸

Considero, pues, como necesario conocer y aplicar las fuentes del derecho parlamentario en la jerarquía señalada, ya que eso dará certidumbre jurídica.

II. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Por función se entiende la “tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”.⁸⁹ Función parlamentaria, señala Pedroza de la Llave, es “la actividad propia del Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), que se traduce en diversas facultades (poder, derecho para hacer alguna cosa) que le permite realizar actos de distinta naturaleza y que no necesariamente serán legislativos”.⁹⁰

Berlín Valenzuela enumera las siguientes funciones del Parlamento en el Estado contemporáneo: representativa, deliberativa, financiera, legis-

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 7-61.

⁸⁸ Mora-Donatto, Cecilia *et al.*, “Ponencias Foro Reglamento de Debates de las Cámaras del H. Congreso de la Unión”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 83, octubre-diciembre de 2005, p. 196.

⁸⁹ *Diccionario de la lengua española*, *cit.* (consultado en junio de 2009).

⁹⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, *cit.*, p. 269.

lativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación, y educativa. De ellas, precisa que las funciones originales del Parlamento fueron la representativa y la presupuestaria, a la que se añadieron otras como la legislativa y la fiscalizadora.⁹¹

El profesor español Fernando Santaolalla habla en términos más amplios de una multiplicidad de funciones de la institución representativa, las cuales no están concebidas taxativamente sino en forma abierta; entre las principales se encuentran: legislativa; financiera y presupuestaria; de control; de dirección política; jurisdiccional; de expresión o representación.⁹²

Pedroza de la Llave menciona las siguientes: legislativa; financiera o presupuestaria; administrativa; de control; de orientación o de dirección política, y jurisdiccional.⁹³

Juan José Rodríguez Prats, legislador mexicano, al hacer referencia a las funciones del Parlamento, explica que unas son inherentes a su origen y otras le son racionalmente concedidas. Entre las primeras identifica la función de control, mientras que en las segundas, a la legislativa. Dicho autor resume las funciones del Parlamento en tres: 1) función de integración; 2) legislativa, y 3) de control; de ellas califica a la primera como la primordial en la época actual, pues señala se ejerce en dos áreas: por un lado, la integración política relativa al sistema político, a los partidos políticos y a la participación política, y por el otro a la articulación de los intereses de los distintos sectores sociales; a esta función de integración también se le denomina función de dirección política.⁹⁴

Por otro lado, Bailleres Helguera, desde el ámbito de la ciencia política, habla de tres funciones básicas de los parlamentos democráticos, a saber: *responsiveness* (representación/capacidad de respuesta), *policy-making* (hechura de políticas) y *accountability* (rendición de cuentas).⁹⁵

De la misma forma, Juan Francisco Escobedo, profesor de ciencia política, refiere a diez funciones del Poder Legislativo, a saber: creación normativa; representativa; presupuestaria; control del gobierno; oposición al

⁹¹ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, pp. 129-149.

⁹² Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 236-251.

⁹³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, *cit.*, pp. 269-308.

⁹⁴ Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 131-167.

⁹⁵ Bailleres Helguera, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, México, UNAM, Gernika, 2006, pp. 98, 102 y 103.

gobierno; jurisdiccional; deliberación pública; orientación política; administrativa; rendición de cuentas y transparencia informativa.⁹⁶

En esta investigación consideraré las siguientes funciones: representativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, y jurisdiccional, las cuales describiré en el capítulo sexto al hacer referencia a la situación de éstas en los congresos estatales mexicanos.

III. DEFICIENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo ha sido objeto de diversos estudios referentes a su situación y a las necesidades de reforma, tanto en el ámbito nacional como el de otros países; su observación se ubica principalmente dentro de la esfera del derecho, aunque también en otras ramas del conocimiento: ciencia política, sociología, administración pública.

El profesor español Luis López Guerra señala que el Parlamento contemporáneo se encuentra ante grandes desafíos. Se afirma frecuentemente la llamada “crisis del parlamento” debido a la pérdida o disminución de importancia de la institución representativa, es decir, el menoscabo en el protagonismo político que debiera desempeñar;⁹⁷ ahora dicho papel está en manos de otros entes, como son el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y los medios de comunicación. Lo anterior, en opinión del autor referido, se debe no sólo a una pérdida de legitimidad, sino también a las deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo y numeroso, incapaz

⁹⁶ Escobedo, Juan Francisco, “Introducción al estudio del derecho parlamentario local”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa, cit.*, t. II, pp. 18-22. Habla de dos funciones adicionales: *oposición al gobierno*, y por otro lado, *rendición de cuentas y transparencia informativa*. La primera se refiere a aquella función consustancial a la existencia y actividad de un congreso plural, donde opera el principio de mayoría pero con respeto a las minorías, las cuales se empeñarán en oponerse a las acciones y decisiones de la mayoría y del gobierno, buscando que dichas acciones se conviertan en votos electorales que los lleven al poder. Desde mi perspectiva, no constituye una nueva función sino que forma parte de la función de control, específicamente del control “en el parlamento”, es decir, aquel llevado a cabo por las minorías. Mientras que la rendición de cuentas sí podría constituir una tarea de la institución representativa, de gran alcance en el Estado contemporáneo.

⁹⁷ Cabe aclarar que no me refiero aquí al debate conocido como “crisis del parlamentarismo”, donde se cuestiona la democracia en dicho régimen, y las funciones que desempeña el Parlamento como instrumento de la democracia; sobre el tema puede verse: Sánchez Agesta, Luis, “Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, núm. 64, abril-junio de 1989, pp. 7-23. Ramírez, Manuel, “Problemática actual del parlamento”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 53-79.

de responder a las necesidades de una sociedad en perpetuo movimiento y desarrollo.⁹⁸

De esta manera, López Guerra describe una serie de realidades que se convierten en desafíos del Parlamento contemporáneo, a saber: 1) el papel determinante que juegan los partidos políticos en el funcionamiento del Parlamento, dejando en posición secundaria el papel del parlamentario individual; 2) el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del órgano representativo, así como en la actividad general del Parlamento, a través de la relación entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, es decir, de la dirección de ésta por aquél; 3) la producción cada vez más masiva de normas que repercuten en la calidad de la producción parlamentaria, y en la pérdida de “calidad legislativa”; 4) el debilitamiento de las formas de control del Legislativo hacia el Ejecutivo, debido al predominio de la mayoría en estrecha conexión con el gobierno; 5) la omnipresencia de los medios de comunicación de masas, con la falta de agilidad en el funcionamiento interno de las cámaras, que ha originado que sean los medios el auténtico foro de confrontación política y de discusión entre alternativas de gobiernos; así como que sean los propios medios quienes establezcan los temas de debate en las cámaras; 6) la erosión en el sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución parlamentaria, provocando que sea el Parlamento una de las instituciones menos conocidas y estimadas por los ciudadanos; 7) la alteración que supone en el papel del Parlamento en el nivel nacional, de parlamentos infraestatales y de instituciones supranacionales que añaden un nuevo conjunto de condicionamientos y limitaciones a su actuación.⁹⁹

Aunque López Guerra hace referencia a situaciones que se presentarían con mayor frecuencia en los regímenes parlamentarios, los desafíos que menciona se han convertido en una constante en los parlamentos contemporáneos, tanto en regímenes presidenciales como en los parlamentarios, semi-parlamentarios y de otro tipo; surge así la necesidad de analizar las fallas del Legislativo y emprender acciones para remediarlas.

El análisis de López Guerra destaca la idea del desplazamiento notable que ha sufrido el Poder Legislativo por parte del Ejecutivo, de los partidos políticos y los medios de información; asimismo, resalta la poca eficacia

⁹⁸ López Guerra, Luis, “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2002, pp. 29-43; también contenido en Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel (comps.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, 2006, pp. 521-539.

⁹⁹ *Idem*.

en el ejercicio de las principales funciones del Parlamento (legislativa y de control) y el desprestigio creciente de la clase política integrante de la institución representativa.

Manuel Alcántara Sáez, profesor de la Universidad de Salamanca, en un estudio para dicha institución, analiza el Poder Legislativo de Latinoamérica, y señala que hay elementos que caracterizan a los parlamentos latinoamericanos, a saber: 1) fuerte déficit democrático histórico crónico, pues durante largos periodos de tiempo el legislativo no actuó o lo hizo como un instrumento en manos de regímenes autoritarios que lo usaban como mera instancia ratificadora; 2) el marco presidencialista en que actúan, pues hay baja capacidad política frente al Ejecutivo, delegación amplia de facultades y cesión continua de discrecionalidad; 3) crisis de legitimidad y una reacción antipolítica de los ciudadanos, debido a las múltiples crisis económicas en dichos países; 4) insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional para cumplir las funciones que le asigna la teoría democrática, que deriva en una falta de o inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción y acercamiento a la sociedad civil; 5) manejo de las instituciones políticas con un criterio privado y patrimonialista: la noción de interés general entre algunos legisladores ha perdido sus referentes éticos, pasando a la lógica de maximización y acumulación privada; los parlamentos son percibidos por los ciudadanos como el espacio en que la clase política se defiende y perpetúa.¹⁰⁰

Alcántara Sáez subraya también el endeble papel que el Legislativo desempeña en el sistema jurídico político, su precario desarrollo institucional, la incapacidad del mismo para constituirse en factor de cambio o progreso, y por consiguiente, el sentimiento hostil de la sociedad respecto al Parlamento y a sus integrantes. Asimismo, acentúa el comportamiento contrario a la ética y al interés general por parte de los parlamentarios, al igual que su desvinculación con la sociedad.

En un diagnóstico realizado por la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) acerca de la situación de los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana, se encontraron las siguientes deficiencias:¹⁰¹

¹⁰⁰ Alcántara Sáez, Manuel *et al.*, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, España, Universidad de Salamanca, 2005, pp. 36-39.

¹⁰¹ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso y Rodríguez Chang, Ronny, "Introducción: diagnóstico y procesos de modernización: una perspectiva comparada de los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana", en Rodríguez Ch., Ronny (ed.), *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pp. 37-74.

- 1) *Debilidad política frente al Ejecutivo*: desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias, que generalmente es el Ejecutivo, quien funge con mayor liderazgo y poder que el Congreso. Asimismo, se descubrió que el Legislativo se ha convertido en un simple ratificador de iniciativas del Ejecutivo debido a que la mayoría impone sus decisiones sin respeto a las minorías, impidiendo así su participación en la toma de decisiones. Además, el Legislativo cuenta con *un desarrollo institucional insuficiente*, carencia de autonomía económica y financiera, normativa inadecuada, deficiente organización y procedimientos parlamentarios, entre otras cosas, lo que genera una incapacidad para ejercer plenamente sus tareas en materia presupuestaria y de control, como son el control en la ejecución del gasto público, de las políticas del gobierno, o de la ejecución de leyes.
- 2) *Relaciones insuficientes con la sociedad*: limitada información al público de los quehaceres parlamentarios; preeminencia de noticias sensacionalistas, incompletas, poco claras y negativas del Congreso presentadas en los medios de información; percepción de los ciudadanos incompleta y deformada; falta de asesoramiento periodístico a los legisladores; falta de oficinas de orientación y servicio al público; deficientes niveles de relación con otros poderes y órganos del Estado.
- 3) Poca atención al *papel que desempeñan los legisladores*: falta de apoyo para sus actividades; derechos y deberes regulados de modo incompleto; ausencia de normativa ética parlamentaria.
- 4) *Normativa parlamentaria* que no corresponde a la realidad política: desarmonía de las normas reglamentarias con lo contenido en la Constitución; ambigüedad de los reglamentos; procedimientos poco ágiles; carencia de plazos para el conocimiento y aprobación de los asuntos.
- 5) *Inmadurez de la técnica legislativa*: poca vinculación de la actividad parlamentaria con la técnica legislativa; ausencia de criterios reales a la hora de preparar la ley; falta de previsión de los efectos de la ley.
- 6) *Organización inadecuada*: concentración del trabajo parlamentario en los plenos; falta de recursos y atribuciones a las comisiones dictaminadoras o permanentes; limitadas funciones de las comisiones especiales.
- 7) *Frágil soporte administrativo*: inadecuado procedimiento de selección del personal; inestabilidad del personal interno; ausencia de programas de capacitación permanente; falta de formación interdis-

ciplinaria; insuficiencia en la calidad de los servicios de los departamentos de apoyo a la labor parlamentaria; falta de sistemas que proporcionen certeza a los procesos.¹⁰²

Se concibe al Legislativo como un poder débil, desorganizado, desvinculado de la sociedad y poco eficaz en el ejercicio de sus funciones.

En los estudios anteriores se presentan una serie de problemas y deficiencias que, de acuerdo con el tipo de problemática, se podrían resumir en cuatro rubros: 1) relativos a la organización y funcionamiento institucional; 2) acerca del ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) respecto al estatuto de los parlamentarios, y 4) sobre las relaciones del Parlamento con otros entes.

Tudela Aranda recuerda cómo, desde 1921, Lord Bryce hablaba de la “decadencia del Parlamento”, al igual que autores como Bagehot, Dickens, Carlyle, Pérez Serrano, Rubio Llorente, Solozábal Echeverría, Vallespín y Chrestia, quienes han manifestado la situación crítica del Parlamento.¹⁰³ También el autor Wheare, en su obra *Legislatures*, publicada por primera vez en 1963, hace alusión al decaimiento de las legislaturas.¹⁰⁴

IV. EL DESARROLLO PARLAMENTARIO O MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA

La situación que presenta el Parlamento hace necesario que se adopten nuevas formas, métodos y procesos para responder a estos desafíos de la sociedad actual, este proceso es lo que constituye el desarrollo parlamentario o la modernización legislativa.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ Tudela Aranda, José, *op. cit.*, pp. 71 y 72, especialmente en la nota al pie núm. 85 de dicha obra menciona las obras de dichos autores: Pérez Serrano, N., *Tratado de derecho político*, Civitas, 1976, p. 750; Rubio Llorente, F., “Las Cortes Generales. Introducción al título III”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales-Edersa, t. VI, 1998, p. 25; Solozábal Echeverría, J. J., “El régimen parlamentario y sus enemigos. Reflexiones sobre el caso español”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996; Vallespín, F., *El futuro de la política*, Taurus, 2003, p. 9; Chrestia, P., “La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée”, *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 30, 1997, p. 293. Respecto a Bryce, Bagehot, Dickens y Carlyle, no menciona el nombre de sus obras, pero posiblemente se refiere a *Modern Democracies* de James Bryce, publicada precisamente en 1921, y a *The English Constitution* de Bagehot.

¹⁰⁴ Wheare, K. C., *Legislatures*, trad. de Catherine Block, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981, pp. 163-172.

1. *Concepto de modernización legislativa*

El desarrollo parlamentario, modernización legislativa, o también llamado consolidación legislativa, de acuerdo con quien escribe, es “el conjunto de acciones encaminadas al fortalecimiento del poder legislativo para el ejercicio pleno de sus funciones, en el Estado de Derecho”.

“Estado de derecho” se puede entender como

...la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.¹⁰⁵

El desarrollo parlamentario está compuesto por actividades cuya finalidad es mejorar la capacidad legislativa, de representación y de supervisión de las instituciones representativas respecto del proceso de gobernación. Esto incluye tanto a parlamentos nacionales, asambleas nacionales, senados, otras cámaras legislativas electas, asambleas regionales y provinciales, consejos nacionales de transición y asambleas constituyentes.¹⁰⁶

En el ámbito del Poder Legislativo, la modernización implica toda una serie de acciones para fortalecer el Poder Legislativo y consolidar un verdadero Estado de derecho.¹⁰⁷ Como describe Hugo Alfonso Muñoz:

La modernización pretende un parlamento con: a) mayor eficiencia, racionalidad, transparencia y flexibilidad, dentro de un marcado pluralismo y con capacidad de debate y negociación políticos; b) su carácter representativo,

¹⁰⁵ Valadés, Diego, “Estado de derecho”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, t. I, p. 514. El profesor alemán Reinhold Zippelius señala que los principios del Estado de derecho “son los instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria y, en general, el ejercicio sin control del poder del Estado”, es decir, que el Estado de derecho busca evitar el autoritarismo, e intenta realizar al mismo tiempo los principios de orden y libertad. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado; ciencia de la política*, trad. de Héctor Fix-Fierro, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 276.

¹⁰⁶ *Nota de política del PNUD: desarrollo parlamentario*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [documento en línea], abril de 2003, pp. 3-29 (citado 17 de enero de 2007), disponible en http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ES.pdf

¹⁰⁷ Modernización, según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, es “acción y efecto de modernizar”, esto es, hacer que algo pase a ser moderno, es decir, perteneciente o relativo al tiempo de quien habla o a una época reciente.

decisorio y fiscalizador debidamente consolidados; *c*) comisiones de investigación eficientes, que produzcan resultados concretos; *d*) líderes nacionales y comunales, en diálogo firme pero fraternal; *e*) comisiones ordinarias, debidamente organizadas, con procedimientos que permitan preparar adecuadamente la ley y cumplir con otras tareas constitucionales; *f*) el apoyo técnico, administrativo, presupuestario e informático para colaborar con los órganos parlamentarios.¹⁰⁸

Una concepción simplista y limitada de modernización legislativa la entendería solamente como el mejoramiento tecnológico de la infraestructura, equipo o herramientas del Poder Legislativo, es decir, en la construcción de nuevos edificios o la compra de nuevos aparatos (computadoras, sistema electrónico de registro y de votación, edificios inteligentes, etcétera). Sin embargo, la modernización no se limita sólo a aspectos materiales, sino que implica una serie de acciones en diferentes rubros: organización política y administrativa, funciones parlamentarias, estatuto de los parlamentarios, relaciones institucionales del Congreso con otros entes; todo ello con el fin de que el Parlamento realice plenamente su actividad.

Como lo manifiesta Jorge Calderón Suárez, funcionario de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, el proceso de modernización de un Parlamento surge como respuesta al reclamo de la población civil para la creación de espacios de participación y de control al interior de los congresos, así como por la exigencia de especialización de los encargados de la elaboración de la ley (los parlamentarios) y el ejercicio del control que les corresponde.¹⁰⁹

La modernización parlamentaria se ha convertido en una necesidad de los congresos para alcanzar una transformación integral y progresiva de su estructura y funcionamiento, que le permita contar con todas las herramientas necesarias para realizar sus funciones de manera óptima y, al mismo tiempo, estar en constante vinculación con la sociedad.

¹⁰⁸ Muñoz Q., Hugo Alfonso y Urcuyo F., Constantino, *Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997, p. 22.

¹⁰⁹ Calderón Suárez, Jorge A., *Balance de la modernización legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, Washington, D. C., EUA, Organización de los Estados Americanos, Oficina para la Promoción de la Democracia, 2006, pp. 1-24, citado 17 de enero de 2007, disponible en http://www.gerenciapolitica-oea.org/gerenciapolitica/pdf/paper_balance_mod_leg_en_ca_final%202_.pdf. Este proceso de modernización, dice el autor referido, se torna cada vez más necesario debido a la percepción negativa que sobre el trabajo y la función parlamentaria se han desarrollado a lo largo del hemisferio, considerando al Parlamento como una institución que no representa los intereses de la población y en la cual existe un divorcio entre sus acciones y su eficaz funcionamiento.

La modernización del Poder Legislativo es una cuestión que no sólo tiene que ver con el sistema político constitucional, sino con todos los aspectos de la vida de un país. El funcionamiento del Congreso repercutirá en la vida económica, política, social y cultural del Estado. Como señala Prats i Catalá, profesor español, el fortalecimiento del Poder Legislativo es una tarea prioritaria para fortalecer la democracia, el mercado y la equidad social; es también necesario por razones de equidad social.¹¹⁰ El desarrollo legislativo repercutirá en el desarrollo económico y social.

Según lo expuesto, el Poder Legislativo necesita reformarse continuamente para consolidarse como un poder dentro de un Estado democrático de derecho.

La preocupación de fortalecer al Poder Legislativo ha sido una constante en el Estado contemporáneo; por tal motivo, varios parlamentos en el mundo han emprendido la tarea de reformarse para la modernización, referiré los siguientes ejemplos.

2. *Experiencias de modernización en derecho comparado*

En el ámbito del derecho comparado existen ejemplos de congresos que, con la ayuda de organismos internacionales o con sus propios medios, han llevado a cabo procesos de reforma hacia la modernización de los mismos. Así, se podrá mencionar los casos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) y de la OEA, en el primer caso; asimismo, países como España, Reino Unido y Estados Unidos han establecido por sí mismos proyectos de reforma hacia la modernización.

A. *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

El PNUD ha participado en el financiamiento de proyectos para el desarrollo parlamentario de ciertos países.¹¹¹ La asistencia que proporciona

¹¹⁰ Explica Prats i Catalá que sin parlamentos fuertes no puede haber mercados eficientes; que si no hay un eficaz desarrollo legislativo, el Ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del Legislativo o burlar impunemente sus regulaciones. Si las leyes emitidas por el Legislativo no integran un ordenamiento jurídico coherente, los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia, y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y la competitividad. Prats i Catalá, Joan, *La reforma de los legislativos en América Latina: un enfoque institucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 25-28.

¹¹¹ *Nota de política del PNUD: desarrollo parlamentario, cit.*, pp. 5-7.

comprende actividades cuya finalidad es fortalecer el papel del Parlamento en la gobernabilidad. El objetivo principal de esta asistencia es mejorar la capacidad de supervisión, legislativa o representativa del Parlamento. Las actividades que se llevan a cabo para conseguir este objetivo pueden ser de larga o corta duración, y se agrupan en los rubros siguientes:

- 1) *Reforma constitucional* y refuerzo de *esquemas institucionales*: incluye asistencia técnica a las instituciones representativas para la redacción de borradores, introducción de enmiendas constitucionales o reformas legales que establezcan o afecten a los poderes del Parlamento.

Esta actividad es de gran relevancia, pues existen congresos con sistemas normativos obsoletos y anacrónicos, los cuales deben reformarse o establecer nuevos, a saber: Constitución, leyes orgánicas, reglamentos internos y otros.

- 2) *Desarrollo de capacidades para parlamentarios y personal de las cámaras*: formación de parlamentarios y del personal de las cámaras en temas relacionados con sus funciones, papeles y responsabilidades, así como en el desarrollo de sus aptitudes profesionales.

Es fundamental para un congreso que los legisladores y todo su equipo de colaboradores cuenten con una capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones; ésta no sólo tiene que ver con prácticas y procedimientos parlamentarios, sino también con las materias que tienen que ver con su desarrollo profesional: derecho, ciencia política, filosofía, administración pública, ética, sociología, así como aquellas vinculadas con las normas que se pretenden aprobar.

- 3) *Desarrollo institucional*: fortalecimiento de la organización interna de un Parlamento mediante la modernización de entidades, sistemas y procesos. Esto puede implicar el desarrollo del proceso legislativo, la mejora de bibliotecas parlamentarias o la profesionalización de los servicios del Parlamento. Dichos programas pueden incluir inversión en infraestructura, así como en tecnologías de la información y comunicación.

Para que los parlamentarios puedan llevar a cabo sus funciones y estar en aptitud de conocer, analizar, sistematizar, confrontar, distinguir, proporcionar toda la información relativa, es necesario contar con los espacios físicos adecuados así como con las herramientas necesarias.

- 4) *Iniciativas de género*: actividades cuyo objetivo principal consiste en influir en el equilibrio de género en el liderazgo político y/o influir en

- el papel del Parlamento en el desarrollo, revisión y aprobación de una legislación orientada a la cuestión de género.
- 5) *Trabajo con los medios y la sociedad civil*: actividades centradas en actores externos al Parlamento (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación) que pueden interactuar de forma directa e influir en el Parlamento y en el proceso parlamentario. Ello es importante pues la capacidad de un Parlamento para desempeñar su papel representativo recae en última instancia en la capacidad de que los representados puedan hacer valer sus opiniones y sus necesidades de forma efectiva. Es decir, se busca mayor vinculación con la sociedad civil y los medios de comunicación con el fin de que los ciudadanos conozcan y participen en las labores llevadas por el órgano representativo.
 - 6) *Fortalecimiento de los partidos políticos*: actividades realizadas directamente con líderes y miembros de partidos que se centran en el fortalecimiento de las estructuras y los procesos internos de éstos, integrando opiniones multiterritoriales, fortaleciendo el papel de los parlamentarios de circunscripción sin cargos específicos, con el fin de mejorar la transparencia y eficacia de las formaciones políticas en el Parlamento. Un aspecto beneficioso del trabajo con los grupos parlamentarios es la promoción de coordinaciones interpartidarias de parlamentarias en el Parlamento, donde se pueden promover las oportunidades de consenso sobre cuestiones de género y otros temas.
 - 7) *Desarrollo político*: asistencia a los parlamentos en la configuración de prioridades y el desarrollo de la legislación. Señalan como importante garantizar que la calidad de la democracia dé como resultado un mayor grado de desarrollo humano.
 - 8) *Educación cívica*: actividades cuyo objetivo consiste en desarrollar la conciencia pública sobre el papel del Parlamento, así como de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en democracia. Incluye la educación de los votantes, la interacción externa del Parlamento, la integración de la educación cívica en el currículum escolar público y difusión de las formas en las que los ciudadanos pueden conectar con los parlamentarios y/o informarles de sus quejas.

Así pues, dichas acciones buscan combatir las deficiencias que presentan los congresos contemporáneos mediante programas integrales de modernización.

En el mencionado documento se enlista un conjunto de países que en 2001 contaban con programas de desarrollo parlamentario subvencionados por el PNUD: 40 países, de los cuales 20 son de África, 9 de Asia y el Pacífico, 3 de Europa y de la Comunidad de Estados Independientes, 3 estados árabes, y 5 de Latinoamérica y El Caribe.¹¹² En 2002 aumentó a 46 el número de países con proyectos de desarrollo parlamentario apoyados por el PNUD, y en 2004 a 51.¹¹³

La aplicación de dicho programa implica acciones en distintos rubros, no sólo en la reforma constitucional, sino en acciones concretas como la formación de agentes y modernización de procesos. Lo anterior muestra que no basta sólo con la reforma en la ley; para que se alcance la consolidación del Parlamento es necesario una serie de acciones en diferentes rubros.

Si se analizara la problemática del Parlamento contemporáneo descrita en el anterior apartado, se vería que este programa ofrece las siguientes propuestas.

<i>Rubro</i>	<i>Acciones</i>
1) Organización y funcionamiento institucional.	Reforma constitucional y refuerzo de esquemas institucionales. Desarrollo de capacidades para parlamentarios y personal de las cámaras. Desarrollo institucional. Fortalecimiento de los partidos políticos.
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias.	Desarrollo institucional. Desarrollo político.
3) Estatuto de los parlamentarios.	Educación cívica. Iniciativas de género.
4) Relaciones con otros entes.	Trabajo con los medios y la sociedad civil. Educación cívica. Fortalecimiento de los partidos políticos.

¹¹² Estos son: Afganistán, Bangladesh, Benín, Brasil, Burkina-Faso, Burundi, Camboya, Chad, Cote d'Ivoire, Etiopía, Fidji, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Indonesia, Irán, Islas Salomón, Kazajstán, Kuwait, Malawi, Mongolia, Mozambique, Níger, Nigeria, Panamá, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ruanda, Rumania, Senegal, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Tayikistán, Timor Oriental, Venezuela, Zimbabwe. *Ibidem*, p. 29.

¹¹³ United Nations Development Programme, "UNDP and Parliamentary Development", disponible en <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparLE.N.pdf> (consultado en junio de 2009).

B. *La Organización de los Estados Americanos (OEA)*

Por otro lado, también destacan las experiencias de modernización parlamentaria en las que ha participado la OEA.¹¹⁴ En éstas pueden distinguirse dos *tendencias* fundamentales: los llamados procesos de modernización de “primera generación” y los de “segunda generación”.

La modernización parlamentaria de “primera generación” se compone de acciones orientadas hacia el rediseño y fortalecimiento de la gestión y la organización de los poderes legislativos. Incluye lo referente a la administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura.

En el segundo caso, la modernización de “segunda generación”, la transformación del Parlamento se aborda de una manera más amplia, profundizando en aspectos sustantivos, institucionales y políticos.

La base de acción en esta segunda generación radica en el fortalecimiento de las tres funciones fundamentales del Parlamento moderno: 1) legislativa; 2) control político y fiscalización presupuestaria, y 3) representación. Las acciones se dirigen a que los miembros de los parlamentos cuenten con una preparación especializada que les permita desarrollar un mejor producto legislativo, más técnico y transparente. Asimismo, busca que se implementen los conocimientos de la asesoría parlamentaria, y por otro lado, se tomen en cuenta en las cámaras, cada vez más, los niveles de representatividad institucional a partir de su relación con la sociedad civil.

Dicho fortalecimiento de funciones está también estrechamente vinculado con la creación o modernización, en su caso, de sistemas desarrollados en el Parlamento, en especial de cuatro de ellos: sistema de información legislativa (SIL), sistema de administración parlamentaria (SAP), sistema de asesoría legislativa (SAL), y sistema de relaciones con la sociedad civil (SRSC). La creación de un sistema implica una serie de reglas, principios, acciones y procedimientos racionalmente coordinados entre sí, es decir, un trabajo de conjunto y no sólo acciones aisladas. Parlamentos de países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador han desarrollado ya estas acciones para su mejora legislativa.

Aplicando nuevamente el planteamiento sobre la problemática del Parlamento, este Programa ha dado respuesta de la siguiente manera:

¹¹⁴ Calderón Suárez, Jorge A., *op. cit.*, pp. 1-24.

<i>Rubro</i>	<i>Acciones</i>
1) Organización y funcionamiento institucional.	Modernización parlamentaria de <i>primera generación</i> : administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura. Sistema de administración parlamentaria (SAP). Sistema de asesoría legislativa (SAL).
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias.	Modernización de <i>segunda generación</i> : 1) legislativa; 2) control político y fiscalización presupuestaria, y 3) representación. Sistema de información legislativa (SIL).
3) Estatuto de los parlamentarios.	Sistema de relaciones con la sociedad civil (SRSC).
4) Relaciones con otros entes.	Sistema de relaciones con la sociedad civil (SRSC).

De esta forma, en el “Balance de los procesos de fortalecimiento de las instituciones legislativas en Centroamérica y República Dominicana”, realizado por la OEA, se enumeran acciones concretas efectuadas en Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador dentro de los siguientes rubros: *a*) programas, proyectos y cooperación internacional; *b*) función legislativa y del sistema de asesoría legislativa; *c*) función de representación y el sistema de relaciones con la sociedad civil (mediante actividades específicas como la creación de unidades permanentes de atención al público, el rediseño de sus páginas de internet, o la creación de entidades como el centro de atención nacional legislativa en Honduras); *d*) función de control político y fiscalización presupuestaria (comprende acciones como el diseño de manuales y protocolos de control político producidos en Costa Rica, realización de sesiones semanales del pleno de los congresos dedicadas exclusivamente al control político); *e*) sistema de información legislativa y de la informática parlamentaria; *f*) sistema de administración parlamentaria; *g*) programas e iniciativas de capacitación y actualización, y *h*) infraestructura.¹¹⁵

¹¹⁵ *Idem.*

Aplicando el criterio de comparación sobre acciones respecto al tipo de problemática, se tendría el siguiente cuadro para el caso concreto de estos países:

<i>Rubro</i>	<i>Acciones</i>
1) Organización y funcionamiento institucional.	Sistema de información legislativa y de la informática parlamentaria. Sistema de administración parlamentaria. Programas e iniciativas de capacitación y actualización. Infraestructura.
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias.	Función legislativa y del sistema de asesoría legislativa. Función de representación y el sistema de relaciones con la sociedad civil. Función de control político y fiscalización presupuestaria.
3) Estatuto de los parlamentarios.	Programas e iniciativas de capacitación y actualización.
4) Relaciones con otros entes.	Programas, proyectos y cooperación internacional. Función de representación y el sistema de relaciones con la sociedad civil.

C. Otros organismos internacionales

Así pues, en Latinoamérica se han desarrollado con la ayuda de organismos internacionales procesos de reforma hacia la modernización de sus parlamentos, entre los que se encuentran: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Ecuador, República Dominicana, Bolivia y Perú.¹¹⁶

Específicamente, Bolivia, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inició en 1996 el “Programa de Fortalecimiento del Congreso Nacional”; Costa Rica, también con el apoyo del BID, inició en 2003 el “Programa de Modernización de la Asamblea Legislativa”; Perú, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional Norteamericana (USAID) y la Universidad del Estado de Nueva York, desarrolló en 2003 y 2004 el “Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República”; República Dominicana realizó, bajo los auspicios del Banco Inter-

¹¹⁶ Rodríguez Ch., Ronny (ed.), *op. cit.*, pp. 159-253.

americano de Desarrollo en 2004 y 2005, el “Programa de Reforma Institucional y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas”; además de que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas con la Cooperación Financiera del Gobierno de Italia iniciaron en septiembre de 1999 un proyecto de asistencia técnica y capacitación legislativa para Centroamérica y el Caribe, cuyo coejecutor regional fue el parlamento Centroamericano.¹¹⁷

D. Casos en Europa y Estados Unidos

De la misma forma, en España se han emprendido diversos proyectos para modernizar los parlamentos, tanto las Cortes Generales como los parlamentos de las autonomías. Blanco Herranz menciona ciertos programas emprendidos por parlamentos autonómicos, a saber: el proyecto impulsado por la Asamblea de Madrid que se denominó “consultoría de gestión” elaborado en 2000; dicho programa pretendió disponer de una organización eficaz y eficiente que ofreciera calidad en los servicios y lograra la satisfacción del personal que presta servicios a la misma. También está el “Plan estratégico de la Administración parlamentaria”, impulsado por el Parlamento Vasco en 2000, el cual buscó adaptar la administración parlamentaria para la consecución de una organización interna más flexible y eficiente; conseguir la mejora de los servicios prestados (calidad, nuevas tecnologías); racionalizar, formalizar y mejorar los procesos de gestión desarrollados; potenciar el concepto de “misión” entre el personal de la administración del Parlamento Vasco (liderazgo e implicación), y mejorar la relación de los parlamentarios con los ciudadanos.¹¹⁸

También en el Parlamento británico se han iniciado programas para la modernización parlamentaria; así, en la Cámara de los Comunes se creó el Comité de Modernización (*Select Committee on Modernisation*) que, entre otras cosas, se empeñó en buscar alternativas para mejorar el procedimiento legislativo, la fiscalización, la realización de las sesiones de la Cámara, y, algo muy importante, en acercar más a la ciudadanía para que conozca la labor del Parlamento.¹¹⁹

¹¹⁷ Svetaz, María Alejandra, “Fortalecimiento y modernización de los cuerpos legislativos, tendencias y ejemplos actuales”, disponible en <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Svetaz.doc> (consultado en junio de 2009).

¹¹⁸ Blanco Herranz, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 180-183.

¹¹⁹ Cook, Robin, “A modern parliament in a modern democracy”, *The Political Quarterly*, Oxford, Reino Unido, vol. 74, núm. 1, enero-marzo de 2003, pp. 76-82.

La historia de la reforma del Parlamento británico es larga, pues desde 1832 ha sido objeto de diversas reformas, tanto en el ámbito electoral, de la organización de las cámaras y del gobierno, de la representación, así como en la devolución de facultades a los entes territoriales, por citar algunas,¹²⁰ entre las que destacan las reformas de 1832 (*Great Reform Act*), 1867 (*Second Reform Act*), 1884 (*Third Reform Act*), 1911 (*Parliament Act*), 1918 (*Fourth Reform Act*), 1949 (*Parliament Act*), 1967 (*Parliamentary Commissioner Act*), 1978 (*House of Commons [Administration] Act*), 1990 (*House of Lords Act*, y la “devolución de facultades” [*devolution of powers*] a los parlamentos de Escocia y Gales); pero referida a la modernización parlamentaria, tiene especial relevancia la creación del *Select Committee on Modernisation* en 1999, cuyas recomendaciones produjeron importantes cambios en los horarios de sesión, el programa legislativo y la reforma a la Cámara de los Lores en ese año, así como subsecuentes reformas en 2002 y 2006, también a sugerencia de dicho comité.¹²¹

El Congreso federal de los Estados Unidos de América de 1870 a 1930 experimentó su principal proceso de modernización. Durante este periodo se presentaron diversas situaciones en el país, como los gobiernos divididos, las presiones por las guerras, la industrialización, entre otras, y es en la Cámara de Representantes donde se adoptan medidas para la modernización del Congreso, entre ellas, la organización de los partidos políticos, establecimiento de reglas de votación, reglamentación interna de la cámara, comités, personal técnico y de soporte del Congreso.¹²² Este proceso de cambio prosiguió; así, en los años setenta se añaden las reformas relativas a garantizar la responsabilidad (*responsability*), capacidad de respuesta (*responsiveness*) y rendición de cuentas (*accountability*) del Congreso; en el primer caso mediante mecanismos para el control de la política exterior y del proceso presupuestario; en el segundo, a través del desarrollo de los comités y del personal de apoyo parlamentario (*staff assistance*); y en el tercer caso,

¹²⁰ Al respecto puede verse, Judge, David, “Why Reform? Parliamentary Reform Since 1832: An Interpretation”, en Judge, David (ed.), *The Politics of Parliamentary Reform*, Rutherford, Great Britain, Fairleigh Dickinson University Press, 1984, pp. 9-36.

¹²¹ Una información cronológica de los principales acontecimientos de la Cámara de los Comunes puede verse en House of Commons Information Office, *A Brief Chronology of the House of Commons*, 2009, disponible en <http://www.parliament.uk/documents/upload/g03.pdf> (consultado en junio de 2009).

¹²² Garrison, Nelson, “The modernizing Congress, 1870-1930”, *Encyclopedia of the american legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of Congress and the state legislatures since the colonial era*, Nueva York, Scribner, 1994, t. I, pp. 131-156.

mediante la difusión de información del Congreso así como la implementación de códigos de ética.¹²³

Los programas de estos países están relacionados con uno o varios aspectos del Parlamento, por ejemplo, la organización interna, el ejercicio de las funciones parlamentarias, las relaciones del Parlamento con la sociedad; por tal motivo, pueden ser tomados como ejemplo de solución a los problemas señalados.

¹²³ Riesselbach, Leroy N., “Congressional Reform”, *Encyclopedia of the American...*, *cit.*, t. II, pp. 815-835.