

## CAPÍTULO PRIMERO

# EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

I. Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo como institución representativa en el derecho comparado . . . . .	17
II. El derecho parlamentario en general. Una consideración introductoria . . . . .	20
III. El derecho parlamentario mexicano . . . . .	32
A. Antecedentes . . . . .	32
B. Su concepto . . . . .	33
C. Su naturaleza jurídica . . . . .	33
D. Su autonomía . . . . .	34
E. Las fuentes del derecho parlamentario mexicano . . . . .	35
F. Situación actual . . . . .	41

## CAPÍTULO PRIMERO

# EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

### I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL PODER LEGISLATIVO COMO INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

El Poder Legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria, o cuerpo colegiado, conocido en el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo “Parlamento”; en el presidencial, con el término “Congreso” y en el directorial, como “Asamblea”, surge en Inglaterra<sup>1</sup> en el siglo XII, particularmente en 1154 bajo el reinado de Enrique II, denominándosele *Magnum Concilium*<sup>2</sup> y, posteriormente, al unirse los vasallos de la Corona, se constituyó también el *Commune Concilium*<sup>3</sup>

De 1154 a 1331 la institución parlamentaria británica fue, a pesar de la existencia del *Magnum Concilium* y del *Commune Concilium*, unicameral; sin embargo, en 1332, se convirtió en bicameral, ya que el Parlamento inglés se dividió en dos Cámaras,

1 Esta afirmación es de acuerdo a los británicos, pero según los escandinavos, la institución parlamentaria tiene su origen en Islandia. *Cfr.* Colliard, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981, p. 65.

2 El primer término significa en español “mucho, con fuerza, con ruido”, mientras que la segunda palabra, “enlace, reunión”. *Cfr.* Blánquez Fraile, Agustín, *Diccionario Latino-Español*, 5ª ed., Barcelona, Ramón Sopena, 1967, t. 1, pp. 425, 1,009 y 1,010.

3 El primer término significa en español “ciudad”, mientras que la segunda palabra, “enlace, reunión”. *Cfr. ibidem* t. 2, pp. 409, 410 y 425.

por un lado, la Cámara de los Lores y, por otro, la Cámara de los Comunes,<sup>4</sup> cuyas denominaciones perduran en la actualidad.

Formalmente, nace el Parlamento en 1215 con la carta magna de Juan Sin Tierra.<sup>5</sup>

En un principio, la expresión que se utilizó fue *colloquia*;<sup>6</sup> y a partir de 1236, de hecho, se le denominó *Parliament*, aunque, formalmente, fue en el año 1265, integrado por ciento noventa miembros. En 1297, surge como primera función del Parlamento la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey; posteriormente, en el siglo XIV, aparecieron otras funciones, que, al igual que la primera, prevalecen hasta nuestros días: la legislativa, la jurisdiccional y la de control, contempladas formalmente en el siglo XVII por el *Bill of Rights* de 1689, documento que fue rebasado por la jurisprudencia emitida por los jueces a raíz del cambio de concepción del pacto entre el rey y el reino a las doctrinas del pacto social del iusnaturalismo puritano y de las doctrinas ilustradas de finales del siglo XVIII.<sup>7</sup>

4 Cfr. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 250, 255 y ss. Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 112-116 y 132. Marzanars, Henri, "El régimen parlamentario en Europa occidental", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núms. 171-172, 1970, pp. 52 y 53. Lauvaux, Philippe, *Le parlementarisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987, p. 6. *Parliament*, 2ª ed., Londres, HMSO, pp. 9-18. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez y otros, México, Porrúa y Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996, p. 1. Woodward, E. L., *Historia de Inglaterra*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 55, 56 y 58. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 433. Escamilla Hernández, Jaime, "Gobierno de gabinete en la Gran Bretaña", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 23, enero-abril de 1993, p. 183. Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 39 y 40.

5 Este documento es denominado de tal forma, porque se impuso durante el reinado del rey Juan (1199-1216), sucesor de Enrique II, cfr. *Parliament*, p. 11.

6 *Colloquia* significa conversación, plática o tener frecuentes conversaciones con alguien. Cfr. *ibidem*, p. 396.

7 Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988, p. 44.

Por otro lado, los orígenes de la institución parlamentaria también se encuentran en España, en 1188, denominándosele “Cortes”,<sup>8</sup> pero éstas en realidad eran exclusivamente la asamblea del Reino de León. Ya a finales del siglo XII, con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyen en las Cortes Españolas; cuya integración tuvo como fundamento principal que en el interior de estos reinos se desarrollaran asambleas.

Podríamos creer que estas instituciones anteriores —Parlamento y Cortes— tenían, en ese momento, un carácter representativo, plural y democrático; sin embargo, únicamente participaban las clases dominantes, cuya actividad principal era el mantenimiento de sus privilegios ante el rey, al que le solicitaban atención y resolución a sus problemas. Existía, así, el mandato imperativo, debido a que los parlamentarios se encontraban sujetos a las instrucciones de sus representados. Es en el siglo XVIII, con la Constitución Norteamericana (1787) y con la Revolución francesa (1789), cuando se trastoca la forma de concebir las asambleas, centrando toda su atención en la organización de un Estado liberal, y debilitando aún más el absolutismo, con lo cual el Poder Legislativo, órgano legislativo o institución parlamentaria empieza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, incluso, por artesanos, careciendo de preparación especializada y sin contar con bienes de capital; es decir, que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter representativo; ejemplo de ello es la integración de las Cortes (unicameral) que elaboraron la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>9</sup>

8 Para la Real Academia Española, la palabra Cortes proviene del latín *cors*, *cortis* o *cohors*, *cohortis*, *cohorte*, que es definida como aquella reunión o junta general que tenía por objeto la deliberación de negocios importantes para el Estado. Ya en la época moderna, este término se identifica con la Cámara Legislativa que comprendió la Constitución de Cádiz de 1812 y la de 1931, ambas constituciones españolas, incluso otras del mismo país se refirieron o se refieren a las dos Cámaras Legislativas. *Cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21 ed., Madrid, Espasa Calpe, 1982, t. I, pp. 583 y 584.

9 *Cfr.* García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, pp. 250, 255 y ss. Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, pp. 112-116 y 132.

Después de haber señalado brevemente el origen de la institución parlamentaria, es prudente mencionar el por qué utilizaremos la expresión derecho parlamentario y no derecho legislativo, a pesar que varios países tienen un sistema de gobierno presidencial y no un sistema parlamentario. Para ello es necesaria una consideración introductoria respecto de los actuales regímenes o sistemas de gobierno.

## II. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN GENERAL. UNA CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Antes que nada y en primer término, es conveniente respondernos las siguientes preguntas: ¿cuáles son los tipos actuales de régimen o sistema de gobierno?, ¿cuál es su concepto, sus antecedentes y sus características? Nos formulamos estas preguntas con el propósito de diferenciar la forma de gobierno<sup>10</sup> y la

Lario, Dámaso de, *Los Parlamentos de España*, Madrid, Anaya, 1991, pp. 4, 14, 50 y 54; Soberanes, José Luis, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 61 y 62; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Cortes", *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados (en prensa).

10 Primero surgieron las formas de gobierno, y después las formas de Estado. En la antigüedad se llegaron a confundir los términos Estado y gobierno pero, con el desenvolvimiento de la técnica jurídica, se desprenden que son dos conceptos distintos. El primero, está integrado por varios elementos: pueblo, territorio, poder soberano, orden jurídico y también el gobierno. De tal forma, el gobierno es una parte del Estado. En la Grecia antigua, Platón, en *La República*, consideró como forma de gobierno la aristocracia —el gobierno de hombres sabios—; la timocracia —el gobierno de clase inspirada en el sentimiento de gloria y honor—; la oligarquía —los propietarios son los que tienen el poder político—; la democracia —el gobierno del pueblo—, y la tiranía —gobierno de un hombre fuerte—. Aristóteles divide cualitativamente las formas de gobierno en puras —cuando quien gobierna busca el bien público— e impuras —no se busca el bien público— y, cuantitativamente, en monarquía y república. Maquiavelo, en *El Príncipe* (1513), señala las repúblicas y a los principados. Jellinek menciona que son la monarquía y la república. En la actualidad, la forma de gobierno se establece en razón al carácter electivo o no del jefe de Estado y a que su cargo sea vitalicio y hereditario o temporal. Con lo cual, la forma de gobierno puede ser la monarquía —absolutista, constitucional o parlamentaria— y la república —en la cual el jefe de Estado es electo popularmente, renovándose en un lapso relativamente corto—. Cfr. Gorzález Uribe, Héctor, *Teoría política*, 3ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 395-403. Países que tienen como forma de gobierno la república son, por ejemplo, México, los Estados Unidos de América, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia,

forma de Estado,<sup>11</sup> así como para establecer las bases del estudio del derecho parlamentario en general y, más adelante, del derecho parlamentario mexicano, en particular para tratar de explicar que ésta es la denominación más apropiada y no la de derecho legislativo.

De acuerdo con el profesor Lucas Verdú, el régimen de gobierno es un proceso de orientación política en donde funcionan controles y responsabilidades ejercidos por el órgano Legislativo y el Ejecutivo, con lo cual la relación que exista entre estos órganos determinará el tipo de régimen de gobierno,<sup>12</sup> que puede ser el parlamentario, presidencial o el directorial, pero es preciso aclarar que estos pueden tener variedades o tipos.<sup>13</sup>

El sistema o régimen parlamentario tiene sus antecedentes con toda certeza en Inglaterra en 1739, en la época de Jorge II. Este sistema surge con el propósito de limitar los poderes de la Corona,

Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Uruguay, Venezuela, Alemania, Francia, Italia, Portugal, entre otros, y los que tienen una monarquía son, por ejemplo, Inglaterra y España. *Cfr. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Cámara de Diputados, Porrúa, 1994, t. VI, pp. 122-126.

11 El territorio como elemento del Estado y la forma en que se ejerce la soberanía en el mismo van a determinar la forma de Estado; así, puede ser Estado federal, Estado central y Estado confederado. A grandes rasgos, sin afán de profundizar, si la soberanía se ejerce en un solo territorio y en una sola población, será un Estado centralista. Si el ejercicio del poder está repartido entre órganos centrales y en una serie de órganos locales, entonces es un Estado federal. La distribución de competencias está repartida escalonadamente entre la Federación, el estado y el municipio. Por último, existe una variante de las dos primeras formas de Estado: la confederación de Estados, que es un tratado entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados miembros, que tienen libertad para separarse; por ejemplo, la Comunidad o Unión Europea para nosotros es una especie de confederación. *Cfr. González Uribe, Héctor, Teoría política*, pp. 403-410. Países que tienen una forma de Estado federal son, por ejemplo, México, Argentina, Brasil, Alemania, entre otros, y países con forma de Estado central son, por ejemplo, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, entre otros. *Cfr. Derechos del pueblo mexicano*, t. VI, pp. 122-126.

12 *Cfr. Lucas Verdú, Pablo, Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, vol. II, p. 223. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno*, p. 20.

13 Si se quiere profundizar respecto de las variedades o tipos del régimen parlamentario, presidencial y directorial o de asamblea, *vid. Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 98-157.

consolidándose en 1782. Sin dejar de evolucionar, se ha dirigido hacia un parlamentarismo mayoritario, distinguiéndose aún como un modelo de monarquía<sup>14</sup> parlamentaria. El momento más importante de esta evolución se dio principalmente en el siglo XIX, durante el cual numerosos países de Europa occidental intentaron adoptarlo en sus Constituciones; sin embargo, éste no funcionó, ya que se carecía de tradición democrática por estar saliendo de un periodo de absolutismo. Cuando Europa se democratiza en el siglo XX, se llega a un parlamentarismo “racionalizado”; es decir, el régimen parlamentario se corrige y modifica.<sup>15</sup>

Conforme a una lógica sistémica, las características del sistema de gobierno parlamentario serán las siguientes:

a) El Poder Legislativo es denominado formal y comúnmente, a partir de 1265, como Parlamento;

b) La legitimidad democrática del sistema generalmente se centra en el Parlamento; sin embargo, en realidad el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una Monarquía o, de igual legitimidad, por ejemplo, con el presidente en una República parlamentaria;

c) En cuanto a la función de orientación o dirección política, ésta necesariamente es compartida por el jefe de Estado, el gobierno y el Parlamento;

d) El Parlamento puede ser disuelto;

e) El gobierno debe contar con la confianza de la Cámara Baja, pero también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una

14 A partir de 1992, la monarquía, como forma de gobierno en Inglaterra, mas no el sistema o régimen, ha sido cuestionada y también se ha debilitado debido al problema que representa la sucesión de la Corona. Cfr. Escamilla Hernández, Jaime, “Gobierno de gabinete en la Gran Bretaña”, p. 183.

15 Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, p. 431; García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, pp. 250, 255 y ss.; Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, pp. 112-116 y 132; Manzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa occidental”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núms. 171-172, 1970, pp. 56, 57, 64, 66 y 67; Lauvaux, Philippe, *Le parlementarisme*, p. 6; *Parliament*, pp. 9-18; Woodward, E. L., *Historia de Inglaterra*, pp. 55, 56 y 58; Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, p. 433.

moción de censura o de un voto de desconfianza por parte de la Cámara, y el gobierno, a su vez, puede proponer al jefe de Estado —el rey o el presidente de la República— la disolución del Parlamento y el primer ministro, dependiendo del caso, debe notificarle a estos últimos la fecha de disolución y la de las nuevas elecciones;

f) Los miembros del gobierno pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente éstos deben ser parlamentarios;

g) La mayoría parlamentaria designa al jefe de gobierno o primer ministro;

h) El Poder Ejecutivo es dual, ya que existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno, y

i) La Cámara Baja, a diferencia de la Cámara Alta (Senado), tiene mayores facultades de control sobre el gobierno, con excepción del Parlamento italiano, ya que ambas Cámaras tienen las mismas facultades.

Actualmente, los países que tienen este tipo de régimen son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Grecia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, así como la propia Unión Europea. Mientras que Austria, Irlanda e Islandia sólo de hecho, mas no formalmente, tienen un parlamentarismo.<sup>16</sup>

16 Cfr. Allué Buiza, Alfredo, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, p. 11; Fraile Clivillés, Manuel, "El Parlamento y el derecho", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, núm. 20, 1990, p. 164; Tosí, Silvano, *Derecho parlamentario*, p. 22; Sánchez Agesta, Luis, "División de poderes y poder de autoridad del derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 25, 1989, p. 10; Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 842-844; Berlín Valenzuela, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 71 y 72; Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 30 y 31; Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, pp. 30 y ss.; Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1970, pp. 246 y 247; Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 98; Lyra Tavares, Ana Lúcia de, "Sistemas Parlamentares

Y, por último, Francia,<sup>17</sup> Finlandia y la India particularmente tienen un sistema semipresidencial<sup>18</sup> o semiparlamentario, aunque Sartori incluye también a Portugal.<sup>19</sup>

El segundo sistema o régimen de gobierno es el presidencial, denominado también despectivamente presidencialista o presidencialismo, en relación a los países latinoamericanos, debido al debilitamiento del Congreso y al exceso de poderes del presidente. Formalmente, tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 y sus características son las siguientes:

a) En este tipo de sistema, el Poder Legislativo es denominado comúnmente como Congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774;<sup>20</sup>

b) En los países que tienen este sistema, los órganos superiores están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo y el Legislativo;

c) El Poder Ejecutivo —monista— se deposita en un presidente, que es electo por el pueblo por un tiempo determinado quien,

Contemporáneos”, *Revista de Ciencia Política. Razões do parlamentarismo*, Rio de Janeiro, Senado Federal, mayo de 1988, pp. 17 y ss.; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno*, pp. 134 y 135; Colliard, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, pp. 54 y 55.

17 Aunque Francia, recientemente, tiende a inclinarse hacia un sistema presidencial. Cfr. Moderne, Franck, “El sistema semipresidencial francés”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, pp. 209 y ss.

18 Este sistema tiene como características las siguientes: 1. Conserva un gran número de matices del sistema parlamentario, pero introduce la elección directa del presidente de la República; 2. El Ejecutivo es dual: un jefe de Estado y un jefe de gobierno; 3. Este último y los ministros pueden ser obligados a dimitir; 4. El Ejecutivo tiene facultades para disolver el Parlamento; 5. Existe generalmente el referéndum, y 6. El jefe de Estado sustituyó al monarca hereditario; el jefe de Estado está en igual posición que el Parlamento, pero por encima del jefe de gobierno y de los ministros. Cfr. Duverger, Maurice, *Francia: Parlamento o Presidencia*, trad. Raúl Morodo, Madrid, Taurus, 1962, pp. 13-31 y 55-75.

19 Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 142 y ss.

20 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 466.

además, nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado,<sup>21</sup> que son sus consejeros y colaboradores;

d) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso; sin embargo, de acuerdo con Mainwaring y Shugart,<sup>22</sup> cuando coincide el partido del presidente con el partido mayoritario del Congreso se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional;<sup>23</sup>

e) El régimen presidencial funciona tanto con un “gobierno de minoría” como con un “gobierno de mayoría”, sólo que el primero trae mayores problemas;

f) Los poderes legislativos del presidente pueden ser amplios o limitados;

g) El presidente no puede disolver el Congreso;

h) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;

i) Constitucionalmente, la Cámara Alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara Baja,<sup>24</sup> y

j) No existe, generalmente, la moción o voto de censura<sup>25</sup> salvo en casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura, y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú.<sup>26</sup>

21 Particularmente en México, a partir de la reforma de 1994, el procurador general de la República es nombrado por el presidente de la República, pero la Cámara de Senadores lo ratifica (artículos 76, fracción II, 89, fracción IX y 79, fracción V de la Constitución).

22 Cfr. Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, pp. 125-127.

23 Cfr. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, pp. 57 y 58.

24 Cfr. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, “Un sistema unicameral para Chile”, *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 20, núms. 2 y 3, t. I, mayo-diciembre de 1993, p. 319.

25 Cfr. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991, p. 273; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 98 y 99; Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, pp. 31 y 32.

26 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Comentario”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, p. 190.

El sistema presidencial existe en Estados Unidos de Norteamérica, en donde se ha considerado que funciona bien o mejor que en otros países por factores *sui generis*; además, curiosamente, es el Congreso más fuerte del mundo. También este régimen existe en unos veinte países de Latinoamérica; sin embargo, en estos últimos se afirma que su funcionamiento no ha sido idóneo, que disfraza dictaduras y, además, en algunos de estos existen características del sistema parlamentario; por ejemplo, en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú existe la moción de censura.<sup>27</sup>

Por último, el tercer sistema o régimen de gobierno es el directorial, llamado también de Asamblea. Se estableció antes que el sistema parlamentario y el presidencial, y su antecedente se encuentra en el Parlamento largo de Inglaterra durante 1640 a 1649. Posteriormente, Francia lo adoptó durante la Revolución de 1789, mientras que los otros dos sistemas, el parlamentario y el presidencial, se adoptaron en 1739 y 1787 respectivamente.

En la actualidad, Suiza tiene un sistema directorial, en donde la presidencia del Ejecutivo es rotativa. También lo regula Cuba, pero no de hecho, en donde existe una Asamblea Nacional Popular que elige a un Consejo de Estado, integrado este último por un presidente —jefe de Estado y jefe de gobierno—, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y veintitrés miembros más (artículo 74 de la Constitución cubana). Anteriormente existió dicho régimen en la entonces Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas (URSS).

Las características del sistema directorial son las siguientes: se beneficia el órgano Legislativo, mientras que el Ejecutivo es simplemente un delegado y órgano colegiado; así, el gobierno obra en nombre de las Cámaras y bajo sus órdenes. El nombramiento

<sup>27</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 47-52; Valle Pascual, Luis del, *Derecho constitucional comparado*, Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 274 y 275; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 101 y 107; Alceda Cruz, Antonio, "El Poder Legislativo y su función en América Latina", *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, núm. 4, 1983, p. 59; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario", pp. 188 y ss.

y revocación de los miembros del Ejecutivo es facultad de la propia Asamblea.<sup>28</sup>

Después de abordar los antecedentes de la institución parlamentaria, así como los sistemas de gobierno, estamos en condiciones de afirmar que, actualmente, la rama del derecho que estudia y regula la integración, organización, privilegios, interrelaciones con otros órganos, funcionamiento de cualquier Poder Legislativo o institución parlamentaria, independientemente del país y régimen de gobierno que se trate, es el derecho parlamentario.

Los antecedentes del derecho parlamentario en general se encuentran en el siglo XIX; sobre todo a finales, ya existía una clara definición del derecho parlamentario, por lo que este derecho no es nuevo. Específicamente encontramos sus orígenes en una obra compilada o recopilada por Tomas Jefferson, en 1827, intitulada *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*, cuyo propósito fue ponerlo a disposición de los nuevos representantes y senadores que ingresasen en el Congreso norteamericano para que estos resolviesen los casos dudosos y difíciles.<sup>29</sup>

Por otro lado, también se encuentran antecedentes más claros de este derecho en Italia, ya que fue Vicerzo Michelli, en 1896-1897, quien impartió un curso titulado “Derecho Parlamentario” en la Universidad de Perusa. Más adelante, dicho profesor dio una cátedra, en 1898, para explicar la mencionada asignatura. Al respecto, Michelli lo consideró como un “conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes contra las varias

<sup>28</sup> Cfr. Serna Elizondo, Enrique, “Mitos y realidades de la separación de poderes en México”, pp. 845 y 846; Mirkine-Guetzevitch, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934, p. 15; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno*, pp. 36 y 37; *Derechos del pueblo mexicano*, t. III, p. 964.

<sup>29</sup> Traducida por Joaquín Ortega y publicada por la Librería Americana, París, 1827.

que existen entre ellas y los demás poderes”<sup>30</sup> u órganos del Estado.

Posteriormente, en diversos países, tanto europeos como americanos, se han creado Institutos e impartido cátedras con el mismo título, así como cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, etcétera, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, se han elaborado artículos y obras, todos ellos con el motivo de dar a conocer la importancia de esta disciplina del derecho constitucional. Sobre todo, su interés ha aumentado en los momentos en que se habla de una decadencia o crisis de la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea o Dieta) en cuanto a su papel como órgano representativo, legislativo y fiscalizador del Ejecutivo. Al respecto, se ha considerado la necesidad de realizar el estudio profundo de dicha institución en cuanto a sus fuentes —históricas, reales o materiales y, en especial, sus fuentes formales—; sus bases constitucionales y reglamentarias; su organización; sus funciones; los procedimientos parlamentarios; las relaciones con otros órganos del Estado;<sup>31</sup> sus deficiencias, y sus tendencias.

De las definiciones más recientes que se dan respecto del derecho parlamentario, en sentido restringido, encontramos la aportada por Silvano Tosi quien lo considera como aquel “conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”.<sup>32</sup> Fernando Santaolalla, letrado de las Cortes Generales españolas, considera el derecho parlamentario, en sentido amplio, como un “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras

30 Martínez Báez, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 21.

31 Cfr. *ibidem*, p. 22. Manzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa occidental”, p. 68.

32 Tosi, Silvano, *Diritto Parlamentare*, Milán, Giuffrè, 1993, p. 3 *cit.* en Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 25.

parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.<sup>33</sup> Añade el autor, que este derecho gira en torno a una determinada institución; sin embargo, no es suficiente que la misma se denomine “Parlamento”, que es “una denominación de carácter puramente accesoria”, sino lo esencial es que dicha institución encarne libre y democráticamente la voluntad popular.<sup>34</sup>

De tal forma, si consideramos esta afirmación, entonces podemos hablar no sólo de un Parlamento, sino también de un Congreso, una Asamblea, de las Cortes o de la Dieta.

Para establecer una definición apropiada del derecho parlamentario en general debemos partir de tres ideas básicas: la primera, que el derecho parlamentario no debe ser confundido con el derecho legislativo, ya que, actualmente, como varios autores afirman, el Poder Legislativo no puede ser denominado de tal forma debido a que éste, por el crecimiento de la tecnocracia o por la propia estructura del Ejecutivo, perdió el monopolio de la legislación cumpliendo así, además, otras funciones, con lo cual debe ser considerado, incluso, como “Poder Parlamentario”,<sup>35</sup> en virtud de que lo ejerce la institución parlamentaria o representativa, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea —unicameral o bicameral—, independientemente del régimen de gobierno de que se trate. En segundo lugar, y en relación a lo anterior, las funciones que realiza deben ser denominadas parlamentarias y no legislativas, ya que éstos no sólo tienen como actividad la función legislativa, sino que realizan, además, según un criterio enunciativo y no limitativo, otras funciones; por ejemplo, la función

33 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 29.

34 *Cfr. idem*

35 *Cfr.* Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J., *Curso de derecho constitucional español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 191; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno*, pp. 187 y 188.

de “dirección política”,<sup>36</sup> la deliberativa,<sup>37</sup> la electoral, la jurisdiccional, la representativa, la educativa, la administrativa, la informativa, la de expresión, la financiera, la política,<sup>38</sup> la de control,<sup>39</sup> entre otras, y que con la denominación de derecho legislativo entonces quedarían fuera de la misma las funciones antes enunciadas.

Por último, como tercera idea básica, particularmente, el derecho legislativo se refiere, coincidiendo con otros autores,<sup>40</sup> a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley independientemente del órgano que la emita (los poderes ejecutivos en los distintos niveles del Estado federal); es decir, en relación a la consideración de las distintas formas en que debe revestir sus diversos trámites de elaboración o requisitos procedimentales, tipos, su coherencia, su lógica, así como a que ésta debe ser clara, honesta, posible, útil, en armonía con el sistema jurídico, justa y dada para el bien común de los ciudadanos. Asimismo, fija su ámbito de aplicación —territorial, personal y temporal—; es decir, determina el proceso de la actividad legislativa e, incluso, este derecho en la actualidad se le identifica también como “técnica legislativa”.

También el derecho legislativo toma en cuenta la nacionalidad, la mayoría de edad, y explica la entrada en vigor, abrogación y derogación de las normas jurídicas.<sup>41</sup>

En Alemania, España e Italia se han desarrollado estudios, programas, legislación en esta última materia, y se han creado organismos y, en menor grado, en Austria, Bélgica, Francia,

36 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Los órganos constitucionales”, *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 155.

37 Cfr. Oñate Laborde, Santiago, “Fuentes e interpretación del derecho parlamentario”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 60.

38 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, “Las funciones parlamentarias”, p. 83, y *Derecho parlamentario*, pp. 130-197. Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 152. Ochoa Campos, Moisés, “Caracterización del derecho legislativo mexicano”, *Derecho legislativo mexicano*, México, Congreso de la Unión, 1973, p. 62.

39 Cfr. Aragón, Manuel, “Estudio preliminar”, p. XXXI.

40 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, p. 48.

41 Cfr. González Oropeza, Manuel, “Derecho legislativo”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados (en prensa).

Reino Unido y Suiza,<sup>42</sup> así como en Latinoamérica; por ejemplo, en México existe una cátedra con la denominación de “técnica legislativa”, que se imparte en el posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo anterior, nosotros definimos el derecho parlamentario en general —o en el campo del derecho comparado— como aquella parte, rama, sector o disciplina relativamente nuevo y de especial importancia del derecho constitucional,<sup>43</sup> que se refiere al estudio y regulación<sup>44</sup> de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.<sup>45</sup> Se caracteriza este derecho, sobre todo, por la casi, aunque sí se presentan varios casos, reiterada inexistencia de una sanción jurídica,<sup>46</sup> pero sí por la existencia de una sanción política; por ejemplo, el abstencionismo electoral, el desgaste de la mayoría y el fortalecimiento de la oposición, entre otras; sobre todo, cuando se realizan actos de control sobre el Ejecutivo.

<sup>42</sup> Cfr. *idem*. También Pendas García, Benigno, “Función de los parlamentos actuales en materia de técnica legislativa”, *La calidad de las leyes*, España, Parlamento Vasco, 1989, p. 350. Atieza, Manuel, “Razón práctica y legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, núm. 3, vol. I, septiembre-diciembre de 1991, pp. 19 y ss.; García Toma, Víctor, “La técnica de elaboración normativa”, *Revista del Foro*, Perú Colegio de Abogados de Lima, núm. 1, 1991, pp. 307 y ss. Sáinz Moreno, Fernando, “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88)”, *La calidad de las leyes*, pp. 20 y 21.

<sup>43</sup> Cfr. Martínez Báez, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, pp. 20, 21 y 30.

<sup>44</sup> Normas contenidas en la Constitución, en las Leyes Orgánicas, reglamentos, resoluciones y acuerdos que se refieren al Poder Legislativo. Como fuentes del derecho parlamentario encontramos también la costumbre o práctica parlamentaria. Cfr. Oñate Laborde, Santiago, “Fuentes e interpretación del derecho parlamentario”, pp. 57, 60 y 61. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno*, p. 188.

<sup>45</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, “Las funciones parlamentarias”, pp. 259-263.

<sup>46</sup> Por ejemplo, tenemos como sanción jurídica la disminución de la dieta, la aprobación o no de un determinado acto, declarar la renuncia tácita de un parlamentario, la declaración de procedencia afirmativa, una moción de orden, la inhabilitación para desempeñar cargos, etcétera.

### III. EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO

#### A. *Antecedentes*

Es en 1987 cuando se puntualiza y precisa el nombre correcto de la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales, como derecho parlamentario mexicano; sin embargo, las obras que en apartados trataron del Poder Legislativo de nuestro país constituyen el origen de esta rama; por ejemplo, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano* (1871), *Derecho constitucional* (1875), *Curso de derecho constitucional* (1888), *Elementos de derecho constitucional mexicano* (1899), *Derecho constitucional mexicano* (1931), etcétera, hasta llegar a la actualidad con títulos similares. Asimismo, dicho Poder ha sido abordado de manera exclusiva en obras específicas: *Breve estudio sobre el Poder Legislativo* (1966), *El Poder Legislativo mexicano* (1983) y *El Poder Legislativo en la actualidad* (1994). Como rama del derecho, han aparecido títulos como el *Derecho legislativo*, dirigida por Ochoa Campos, en 1973 y, posteriormente, en un artículo de Minor Franco (1985).

Un sector de la doctrina mexicana ha considerado errónea la denominación de derecho parlamentario, cuya afirmación se basa en que México no tiene un sistema parlamentario. Pero, desde 1987, diversos autores mexicanos, así como latinoamericanos, como veremos más adelante, a pesar de considerar que nuestro sistema de gobierno es presidencial, en artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios y cursos nos inclinamos por acoger, para esta disciplina específica del derecho constitucional, la denominación de derecho parlamentario como la más pertinente, y no la de derecho legislativo, ya que se parte de las razones expuestas con anterioridad, además de que tal definición facilita la elaboración de estudios comparativos.

## B. *Su concepto*

Para establecer la definición de derecho parlamentario mexicano debemos, al igual que con el derecho parlamentario en general, retomar las tres ideas básicas señaladas anteriormente en este capítulo y, además, considerar la afirmación que hace Berlín Valenzuela cuando señala que “la esencia del órgano legislativo de ninguna manera se altera por la denominación que creemos es la más apropiada”.<sup>47</sup> Por ello, nosotros definiremos el derecho parlamentario mexicano como aquella parte, rama, sector o disciplina de especial importancia del derecho constitucional mexicano, que se refiere al estudio y a la regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso mexicano, comúnmente denominado como “Congreso de la Unión” —formalmente “Congreso General”—, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Como ya lo mencionamos, aunque se den ciertos casos, se caracteriza por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica, pero sí por la existencia de una sanción política; además, su análisis no sólo debe ser jurídico, sino, además, histórico, sociológico, político e, incluso, económico.

## C. *Su naturaleza jurídica*

De acuerdo con lo señalado por la Real Academia Española, el término naturaleza proviene del latín *natural* y *eza*, que significan esencia y propiedad característica de cada ser. Mientras que jurídica se refiere, en el terreno que aquí estudiamos, relativo a la legislación en correspondencia con la teoría general del derecho y de la política, a lo que son los atributos necesarios del poder; legitimidad y legalidad, y no sólo a lo que atañe al derecho.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, “Las funciones parlamentarias”, p. 22.

<sup>48</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, trad. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia, Fernando Torres, 1980, pp. 307-316. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, pp. 1,214 y 1,428.

La naturaleza jurídica del derecho parlamentario mexicano se centra en que, por un lado, es considerado como un derecho cuasiconstitucional, porque es el constituyente originario o el permanente quien lo emite y es, al mismo tiempo, su destinatario.

Por otro lado, al derecho parlamentario también se le considera como una rama, disciplina o sector del derecho constitucional,<sup>49</sup> ya que este último abarca ciertos temas; por ejemplo, el constitucionalismo; la Constitución como norma fundamental; la estructura o partes de la Constitución —derechos fundamentales, y normas de organización y procedimiento—; el control de la constitucionalidad de leyes y actos; la forma de Estado; la forma de gobierno; el sistema de gobierno, y la división de poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, entre otros.

#### D. *Su autonomía*

La autonomía del derecho parlamentario en general, entendido éste como el relativo a la institución representativa o Poder Legislativo de cada país, tiene que visualizarse, coincidiendo con el profesor español Lucas Verdú entre otros,<sup>50</sup> desde tres ámbitos distintos:

1. El didáctico: éste se presenta cuando el derecho parlamentario se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, diplomados, así como en la producción de obras;

2. El sistemático: se presenta en el momento que en existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, instituciones, etcétera, que comprenden las asambleas legislativas, las instituciones representativas u órganos o poderes legislativos, en nuestro caso particularmente, el Congreso de la Unión y sus Cámaras: de Diputados y de Senadores, y

<sup>49</sup> Cfr. Lucas Verdú, Pablo, "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 72, 1988, pp. 362, 365, 367 y 369.

<sup>50</sup> Cfr. Fraile Clivillés, Manuel, "El Parlamento y el derecho", pp. 53-57. Quiroga Lavié, Humberto, "El derecho parlamentario en la ciencia jurídica", *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 1 y ss.

3. El formal: que se refiere a que debe encontrarse en un texto único.

Asimismo, el derecho parlamentario toma principios de otras disciplinas jurídicas constitucionales, procesales o administrativas, pero es de tal importancia su estudio y su objeto que debe ser considerado como autónomo, además, porque éste es un orden jurídico especial, con reglas y principios propios; sin embargo, éste tiene que esperar, sobre todo en nuestro país, el desarrollo de un cuerpo normativo y jurisprudencial.<sup>51</sup>

### E. *Las fuentes del derecho parlamentario mexicano*

Retomando lo señalado por García Máynez, Villoro Toranzo y Recaséns Siches, las fuentes del derecho son, de manera general, las formales; las materiales o reales, y las fuentes históricas. Las primeras se refieren a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, aunque también se incluye la doctrina como fuente formal.

Se entiende por fuentes materiales o reales del derecho a las condiciones o circunstancias históricas, factores y elementos que se dan en cierta época, las cuales influyen en el contenido de las normas jurídicas. Por último, las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen el texto de una norma o conjunto de normas jurídicas.<sup>52</sup>

De tal forma, las fuentes formales del derecho parlamentario mexicano serán el proceso legislativo; la costumbre, práctica o hábito parlamentario; la jurisprudencia relativa a la institución representativa mexicana, así como la doctrina, siempre y cuando la disposición legislativa la hubiese tomado en consideración;

<sup>51</sup> Cfr. Lucas Verdú, Pablo, "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", pp. 361, 369-372, 376, 381 y 401.

<sup>52</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42 ed., México, Porrúa, 1991, pp. 51 y ss. Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 2ª ed., México, Porrúa, 1990, pp. 161 y ss. Recaséns Siches, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, 2ª ed., México, Porrúa, 1990, pp. 169 y ss.

mientras que las fuentes materiales o reales son las condiciones históricas que se dan en cierta época y momentos determinados; por ejemplo, la colonización española, la independencia, el maximato, el porfiriato, la Revolución mexicana de 1910, el neoliberalismo, la transición hacia la democracia, la reforma de Estado iniciada en 1990, etcétera. Al respecto, una fuente importante para el desarrollo del derecho parlamentario es, sin duda alguna, el grado de participación social,<sup>53</sup> así como el nivel de cultura política. Por último, las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen tales normas jurídicas; por ejemplo, el *Diario Oficial de la Federación* y el *Diario de los Debates* de cada una de las Cámaras: de Diputados y de Senadores. Respecto de los segundos, la presente investigación no los tomará en cuenta en su totalidad, a pesar de considerarlos como una fuente muy importante y una acertada sugerencia de Barragán,<sup>54</sup> pero el enfoque de este trabajo no es exclusivamente histórico, sino jurídico y, en algunos casos, sociológico, político y, escasamente, económico. Sin embargo, al igual que la mayoría de los autores de derecho constitucional, sí nos referiremos ampliamente a las fuentes formales del derecho parlamentario, las cuales son las siguientes:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, integrada por ciento treinta y seis artículos y diecinueve transitorios que, considerando las fracciones y párrafos, ha sido reformada<sup>55</sup> aproximadamente más de quinientas cincuenta veces<sup>56</sup> en estos ochenta años de su vigencia, modifican-

53 Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, "El derecho parlamentario en la ciencia jurídica", pp. 11 y ss.

54 Cfr. Barragán, José, "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 2, 1991, p. 118.

55 Para Arteaga Nava, Elisur, "Las constituciones estatales y sus reformas", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 6, 1987, p. 4, las leyes pueden ser modificadas de tres formas: mediante adiciones, mediante supresiones y por modificaciones. Sin embargo, éstas, al final de cuentas, son reformas. Cfr. Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Porrúa, 1977, p. 151.

56 Cfr. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, septiembre de 1996.

do artículos que la doctrina constitucional mexicana había considerado “decisiones políticas fundamentales”<sup>57</sup> que jamás se hubiese pensado que se tocarían. Sin embargo, para otros autores, estos no son “pilares fundacionales”, por lo que no son “asignados de una vez y para siempre”<sup>58</sup>, sino que la realidad exige sureforma; es decir, pueden ser movidas y tocadas, y la Constitución sigue siendo sólida, válida y vigente,<sup>59</sup> aunque no es del todo unánime tal afirmación.<sup>60</sup> Además, es la Constitución que más ha regido la vida de México, detallada, avanzada en el momento de su promulgación, ya que contiene un catálogo de derechos económicos y sociales, por lo que es utilizada como modelo por otros países;<sup>61</sup> tiene como características ser escrita, formalmente rígida en cuanto a su procedimiento de reforma (artículo 135), pero de hecho aún es flexible por haberse considerado durante varios años como un fenómeno político y no jurídico.<sup>62</sup> Sus modelos constitucionales son la Constitución de Cádiz de 1812, la norteamericana de 1787 y, particularmente, la Constitución mexicana de 1824 y la de 1857.

Nuestra Constitución vigente configura la forma de Estado (federal); la forma y régimen de gobierno (República y presidencial respectivamente); la creación y atribución de competencias de los órganos del Estado, entre estos, el Legislativo; es decir, que la misma determina su creación, estructura, integración,

57 Cfr. Madrazo, Jorge, “Comentario al artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa, UNAM, 1995, t. II, pp. 1,370-1,380.

58 Talavera, Abraham, “México: reforma política y reforma electoral”, *Quórum*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, núm. 10, 1993, p. 46, citando a Lorenzo Meyer.

59 Cfr. Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 46. Moreno Uriegas, María de los Ángeles, “El Poder Legislativo y el proyecto nacional”, *Quórum*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, núm. 26, 1994, p. 49.

60 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*.

61 Cfr. Villabona, María Pilar, “La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núms. 31-32, 1983, pp. 199 y ss.

62 Cfr. Cossío, José Ramón y Raigosa, Luis, “Régimen político e interpretación constitucional”, *Revista El País*, México, marzo de 1996, p. 35.

organización, privilegios, estatutos, funciones, así como las relaciones entre éste y el Ejecutivo, principalmente de sus artículos 49 al 79, pero también en otros; por ejemplo, los artículos 3, 26 a 29, 37, 41, 44, 46, 84 a 90, 93, 95 a 99, 100, 102, 105, 108 a 114, 117 a 119, 121 a 123, 125, 127, 130 a 133 y 135.

b) La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979, integrada por doscientos dos artículos y dos transitorios, reformada el 21 diciembre de 1981. A partir de ese momento, sólo legalizó prácticas y usos parlamentarios que ya se daban.<sup>63</sup> El 20 de julio de 1994 fue publicado el decreto que la modificó y adicionó, considerada como la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), integrada por ciento trece artículos y diez transitorios.<sup>64</sup> Sin embargo, nosotros consideramos que este último hecho es simplemente una modificación y adición, que se refiere a la transcripción de las recientes reformas constitucionales, aunque sobresalen ciertas modificaciones, que iremos abordando durante el desarrollo del presente trabajo.

Recientemente se comenta que, en 1997, en periodo extraordinario de sesiones se buscará incluir iniciativas de reformas a la LOCG relativas al funcionamiento interno del Congreso; por ejemplo, modificar el formato de los procesos de los informes presidenciales y el proceso legislativo, hacer desaparecer la figura de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, entre otras.<sup>65</sup>

Asimismo, consideramos como fuente del derecho parlamentario mexicano, pero en menor grado la Ley sobre la Celebración de Tratados del 2 de enero de 1992; la Ley de Amnistía del 22 de enero de 1994; las Leyes de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente; la Ley de Planeación del 5 de

<sup>63</sup> Cfr. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990. Barragán, José, "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión", p. 135.

<sup>64</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 1994.

<sup>65</sup> Cfr. Chávez, Víctor, "Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso", *El Financiero*, 18 de diciembre de 1996.

enero de 1983; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 31 de diciembre de 1976; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982; la Ley General de Deuda Pública del 31 de diciembre de 1976; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978; la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 29 de diciembre de 1978; así como la Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera del 27 de diciembre de 1982, entre otras.<sup>66</sup>

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (COFIPE), varias veces reformado, es una fuente del derecho parlamentario en lo relativo a los requisitos de elegibilidad para ser diputado o senador, así como en relación a la determinación de las circunscripciones plurinominales y entrega de constancias. También, los diversos tratados internacionales que se ha celebrado el Ejecutivo y que han sido aprobados por la Cámara de Senadores, relativos a esta materia; por ejemplo, el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano de 1987.

c) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934 (RIC), reformado el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero y el 11 de diciembre de 1975, también es una fuente del derecho parlamentario mexicano, que desarrolla, amplía o interpreta las disposiciones constitucionales relativas a la actividad parlamentaria y regula los aspectos no considerados por la Constitución y por la LOCG; es decir, el procedimiento de sus trabajos; el orden de las discusiones; el funcionamiento de las fracciones parlamentarias; derechos y obligaciones de sus miembros, etcétera, con lo cual regula las cuestiones y detalles internos del

<sup>66</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994, pp. 193-214.

Congreso mexicano. Se comenta que, en 1997, se buscará incluir iniciativas de reformas al RIC<sup>67</sup> o, incluso, elaborar un Reglamento para cada una de las Cámaras.

d) Los usos, prácticas o costumbres parlamentarias son fuentes del derecho parlamentario. Consisten en la repetición de determinados comportamientos o actividades realizadas en el Congreso de la Unión que complementan o, incluso, pueden desnaturalizar las disposiciones de los estatutos jurídicos. Un ejemplo de este tipo de fuente es el informe presidencial, que constitucionalmente debe presentarse por escrito (artículo 69 de la Constitución), pero de hecho es oral y el RIC emplea la palabra “pronunciar”. Dentro de este punto, podríamos incluir los acuerdos parlamentarios, considerados como reglas libremente creadas y con posibilidad de ser modificados. A través de los mismos se permite la colaboración y la convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones. En la actualidad tienden a aumentar en número e importancia; por ejemplo, aunque no están contempladas por los estatutos jurídicos del Congreso, se han creado diversas comisiones a través de acuerdos, ése es el caso de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Senadores, que sí está prevista en la LOCG (artículo 43) para la Cámara de Diputados.

Al tema de los usos y costumbres parlamentarios en nuestro país, al igual que como ocurre en otros países, no se le ha dedicado un estudio global, a pesar de ser un campo en el que se podría profundizar.<sup>68</sup>

e) Otra fuente es la jurisprudencia relativa a esta materia.<sup>69</sup>

67 Cfr. Chávez, Víctor, “Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso”, *El Financiero*, 18 de diciembre de 1996.

68 Cfr. Marzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, p. 68. Torres Muro, Ignacio, “Ocho años de derecho parlamentario español. Un comentario bibliográfico (1977-1985)”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 10, 1986, p. 227.

69 Por ejemplo, en relación al fuero constitucional (*Semanario Judicial de la Federación*, primera sala, quinta época, t. LXXXVII, p. 1,877); facultades extraordinarias al Ejecutivo (segunda sala, quinta época, t. XLVII, p. 5,139); Gran Jurado. Decisiones del (segunda sala, quinta época, t. XXXVIII, p. 753); Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda. De las facultades (tribunal colegiado de circuito, octava época, t. VII,

f) Conforme algunos autores, entre estos García Máynez,<sup>70</sup> también se incluye la doctrina, considerada como aquellos estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, en este caso, del derecho parlamentario. Ésta representa el resultado de una actividad especulativa de los particulares, cuyas conclusiones carecen de fuerza obligatoria, pero se considera que es una fuente de carácter formal cuando la disposición legislativa la regula.

## F. *Situación actual*

En México reiteradamente se ha dicho que la evolución del Poder Legislativo y, ahora, del derecho parlamentario mexicano depende, además de los cambios políticos, del conocimiento que se obtenga de las obras elaboradas tanto en Inglaterra, los Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia como en España y, recientemente, en Canadá y en Chile. Se realizan concursos, seminarios, cursos, congresos, conferencias, diplomados y se crean Institutos y organismos. Algunos ejemplos de lo anterior son los siguientes:

a) Institutos y organismos: la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en 1982,<sup>71</sup> pero contemplado por la LOCG como comité a partir de julio de 1994, también tiene, de hecho, uno la Cámara de Senadores; la creación del Parlamento Latinoamericana-

p. 164); Diputados Federales. Dietas de los. Son consideradas ingresos para los efectos del ISR (tribunal colegiado de circuito, octava época, t. II, segunda parte, p. 229); iniciativas de leyes del presidente de la República. La Cámara de Diputados tiene facultades para adicionarlas (pleno de la SCJN, séptima época, vols. 205-216, parte 1ª, p. 58); Congreso de la Unión, la Revisión interpuesta por el oficial mayor de la Cámara de Diputados debe desecharse (pleno de la SCJN, séptima época, parte 1ª, p. 16); y Funcionarios. Fuero constitucional éste no se prolonga después de haberse separado del cargo (tercera sala, séptima época, vols. 133-138, parte 4ª, p. 38).

<sup>70</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, pp. 76 y 77.

<sup>71</sup> Cfr. *Diario de los Debates*, México, Cámara de Diputados, 6 de mayo de 1982. Asimismo, el proyecto para su creación se presentó en diciembre de 1981, por acuerdo de las comisiones.

no, al cual México se adhirió en 1988;<sup>72</sup> y el 15 de junio de 1992 se creó el Centro de Estudios Parlamentarios de Cambio XXI (Fundación Mexicana, A. C.).<sup>73</sup>

b) Cursos, diplomados, seminarios y cátedras: la realización del “Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano” celebrado en México en mayo de 1987; la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Área de Estudios de Posgrado, creó en diciembre de 1991 la Cátedra de “Derecho Parlamentario” y, más adelante, se impartirá como asignatura optativa en el quinto año de la Licenciatura en Derecho; en 1994 la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM realizaron el Coloquio Internacional titulado “El Poder Legislativo en la actualidad”; en 1995, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) impartió un “Diplomado en Derecho Constitucional y Parlamentario”. Asimismo, las legislaturas de los estados ya han organizado eventos de esta naturaleza; por ejemplo, el Congreso local del estado de Tabasco, en 1994 y 1996, así como el del estado de Veracruz, en 1996. Recientemente se tratan de realizar, por un lado, el “Diplomado de Derecho

<sup>72</sup> Este Parlamento se creó bajo la idea de que éste sería una institución democrática, de carácter permanente, representativa, unicameral, con comisiones permanentes, integrado sólo por los Parlamentos nacionales de los estados ya constituidos, cuyos propósitos son: establecer la nacionalidad latinoamericana; limitar la adquisición de armamento; crear un sistema de seguridad financiera; establecer un comercio libre; velar por el respeto a los derechos humanos; fortalecer la democracia; apoyar la Constitución y fortalecimiento de los parlamentos de Iberoamérica, entre otros objetivos. *Cfr.* Quiroga Lavié, Humberto *et al.*, “Anexo 1 Creación del Parlamento Latinoamericano”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 215-227. Y “Anexo 2 Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano adoptado en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 1987”, *ibidem*, pp. 229-233. México promulgó, el 10 de marzo de 1988, el “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano” que se adoptó en Lima, Perú en 1987. *Cfr.* *Diario Oficial de la Federación*, México, del 18 de marzo de 1988. Si se quiere profundizar sobre este tema, *vid.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 82, enero-abril de 1995. Y la voz “Parlamento Latinoamericano”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados (en prensa).

<sup>73</sup> *Cfr.* Centro de Estudios Parlamentarios, “Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios parlamentarios de Cambio XXI. Fundación Mexicana, A. C.”, *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario*, México, núm. 1, 1992, pp. 242-245. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, p. 188.

Parlamentario” del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, por otro lado, el “Segundo Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano” organizado también por este último instituto.

c) Obras: en 1987, la editorial Porrúa publicó la obra *Derecho parlamentario iberoamericano*; en 1989, Salazar Abaroa publicó su libro *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*. Asimismo, en 1991, la Cámara de Diputados publicó tres números de la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, y a partir de abril de 1992 la *Revista Quórum*; De Andrea Sánchez, el *Diccionario de derecho parlamentario mexicano*, en 1992; Berlín Valenzuela, su obra *Derecho parlamentario* en 1993; en 1994, la UNAM, *El Poder Legislativo en la actualidad*; el Instituto de Investigaciones Legislativas, la traducción de la obra *Derecho parlamentario*, de Silvano Tosi, en 1996; y el Instituto Nacional de Administración Pública publicó el Premio INAP 1994, en 1996, obra que se titula *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*.

En 1997 se encuentra en prensa la *Enciclopedia parlamentaria de México* que contiene, entre otros, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* y el trabajo *Derecho parlamentario comparado, México-Canadá-Estados Unidos*, que publicará el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Y, por último, Serna de la Garza, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, publicará la obra *Derecho parlamentario*.

d) Concursos: en septiembre de 1994, la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión organizó “El Primer Concurso Anual sobre Estudios e Investigaciones Parlamentarias”.

El propósito principal de las actividades antes mencionadas, así como del presente trabajo, han sido motivadas por el intento “aperturista”<sup>74</sup> de fortalecer el Poder Legislativo y ampliar la

<sup>74</sup> Retomamos en esta cita a Torres Muro, Ignacio, “Ocho años de derecho parlamentario español. Un comentario bibliográfico (1977-1985)”, pp. 221 y 222, ya que,

cultura político nacional, abundando en el conocimiento del quehacer parlamentario mexicano.

De manera particular, se pretende proporcionar una visión general acerca de la importancia y funciones de la institución parlamentaria en la actualidad, así como un conocimiento detallado de las normas que regulan la organización, los privilegios, estatutos, las relaciones con otros órganos e instituciones, las facultades y la problemática del Congreso mexicano y, en algunos casos, de dicha institución en otros países.

en el contexto español, el proceso de reforma política, iniciada a mediados de la década de 1970, es decir, la “transición a la democracia”, repercutió en el campo académico, para la elaboración de varios trabajos relativos a la institución parlamentaria española, situación que también en México se dio a partir de la reforma política de 1977 y que aún continúa el proceso de reforma política. Antes de dichos años, escasa atención se le prestó a las cuestiones parlamentarias. Por otro lado, y en relación a esta cita, Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, p. 14, señala que en épocas de dictadura se registra una disminución de cualquier interés en el campo del derecho parlamentario.