

FEDERALISMO EN EL MARCO DE LAS
CELEBRACIONES DEL 2010

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO
FEDERAL EN MÉXICO

Jorge Garabito Martínez

Rafael M. Velázquez Gallegos



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Serie Amarilla
Temas Políticos y Sociales

Septiembre de 2010

Serie Amarilla
Temas Políticos y Sociales

Septiembre de 2010



La Naturaleza Jurídica del Estado Federal en México
Jorge Garabito Martínez

Federalismo en el Marco de las Celebraciones del 2010
Rafael M. Velázquez Gallegos

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña

Junta de Coordinación Política

Presidente:

Dip. Francisco José Rojas Gutiérrez

Integrantes

Dip. Josefina Eugenia Vázquez Mota

Dip. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes S. Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ing. Ramón Zamanillo Pérez

Director General del Centro de Estudios de Derecho e

Investigaciones Parlamentarias

Lic. César Becker Cuéllar

Coordinación y Revisión Editorial

Rafael Velázquez Gallegos

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Omar Fayad Meneses

Secretarios

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Victor Manuel Castro Cosío

Integrantes

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Nancy González Ulloa

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.

Contenido

La Naturaleza Jurídica del Estado Federal en México Jorge Garabito Martínez	11
Introducción	13
Capítulo Primero	17
Capítulo Segundo.- La autonomía normativa	41
Capítulo Tercero.- EL Concepto de las Fuentes del Derecho	55
Capítulo Cuarto.- Incompatibilidades y delimitaciones	73
Conclusiones	87
Bibliografía	89
Federalismo en el Marco de las Celebraciones del 2010 Rafael M. Velázquez Gallegos	91
Introducción	93
I. El Sistema Federal.- Marco Conceptual	95
II.- La situación política en el entorno de la revolución de independencia	101

III.- El nacimiento constitucional del Federalismo mexicano	101
IV.- El federalismo Mexicano a 200 años de la Independencia.	125
Conclusiones	139
Bibliografía	145

**La Naturaleza Jurídica del Estado
Federal en México**
Jorge Garabito Martínez*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO.- Capítulo Primero.- Hacia un nuevo federalismo; La Reforma Institucional del Poder Legislativo; Las Funciones del Poder Legislativo; Órganos Técnico Parlamentarios. Capítulo Segundo.- La Autonomía Normativa; La Doctrina de los Interna Corporis Acta; Naturaleza Jurídica de los Reglamentos. Capítulo Tercero.- El Concepto de las Fuentes del Derecho; Sobre los Hombros de Kelsen; Marco Referencial del Derecho Parlamentario; Ubicación del Derecho Parlamentario; Denominación del Derecho Parlamentario. Capítulo Cuarto.- Incompatibilidades y delimitaciones; La inviolabilidad Parlamentaria; Aspecto Teórico Jurídico; La Teoría Alemana; Análisis del Parlamentarismo Británico; Aspectos especiales del Régimen Inglés; Doble aspecto del control parlamentario; Algunas Teorías sobre el Control Parlamentario; Análisis de las funciones propias del Parlamento; Facultades del Congreso Mexicano. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

En mayo de 1987 se celebró en la ciudad de México, el primer curso de Derecho Parlamentario al que asistieron numerosas personas venidas de diversos países de Centro y Sudamérica.

Los estudios fueron recopilados y publicados en el libro Derecho Parlamentario de Editorial Porrúa.

Posteriormente en 1993, el Fondo de Cultura Economía editó la obra Derecho Parlamentario, de Francisco Berlín Valenzuela.

Más recientes, la Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y del Distrito Federal, publicó en dos grandes volúmenes el Manual de Técnica Legislativa, bajo la Coordinación de Salvador O. Nava Guzmán.

De esta manera el Derecho Parlamentario, forma parte del conjunto de normas que rigen nuestro país.

La realidad jurídica es que existe un conjunto de normas que pretenden ser de Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo. Estas normas se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en los llamados Acuerdos Parlamentarios y un conjunto de disposiciones legislativas que se refieren a la organización y funcionamiento. En primer lugar del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y de la misma manera la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El segundo hecho es la ausencia, hasta hace poco tiempo de esta rama del Derecho objetivo tanto en las clasificaciones de las leyes como en los programas de estudio de la mayor parte de las escuelas y facultades de Derecho en México.

En efecto, en los textos de Derecho Parlamentario, se menciona como realidad jurídica del derecho objetivo un conjunto de normas que forman parte del Derecho legislado y que corresponden en realidad al Derecho Parlamentario.

Hace tiempo, cuando empezó a formar parte de los estudios de Derecho en la antigua escuela de jurisprudencia se consideró que el derecho positivo se contenía en las cuatro ramas denominadas de Derecho Constitucional; Derecho Administrativo; Derecho Penal y Derecho Procesal.

Poco a poco esta clasificación fue evolucionando de acuerdo con las clases de don Trinidad García, emérito profesor de Derecho en la vieja Escuela Nacional de Jurisprudencia que se basaba en el estudio del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal y Derecho Procesal.

Así, escuetamente, el estudio de estas cuatro materias fue el origen que nos llevó a textos más elaborados, para concluir con la enumeración de las ramas del derecho consistente en:

- ✓ Constitucional;
- ✓ Administrativo;
- ✓ Penal;
- ✓ Procesal;
- ✓ Internacional Público;
- ✓ Fiscal;
- ✓ Laboral;
- ✓ Civil;
- ✓ Mercantil;
- ✓ Internacional Privado y
- ✓ Agrario.

Capítulo Primero.-

La llamada Acta de Independencia de México se firmó el 28 de septiembre de 1821. No se le puede considerar como el documento que verifica la consumación de nuestra independencia. Pero sí es aceptada como el Acta de Independencia, como el acta de formulación en que unas personas en nombre de la Nación, declaran expresamente que queda rota para siempre jamás y disuelta la liga que nos unía a España, como se dijo en el Acta Solemne de Declaración de Independencia de la América Septentrional, simbolizada el 6 de noviembre de 1813 en Chihuahua por siete diputados al Congreso de Anáhuac y que queda consumada nuestra Independencia.

Aparentemente existe una contradicción entre los dos documentos: el Acta de Independencia de 28 de septiembre de 1821, o bien el Acta firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813.

Un criterio es el de la polémica histórica entre liberales y conservadores, el segundo responde a un propósito conciliador.

La escisión entre la insurgencia (1810-1820) y la consumación real de la independencia con el Plan de Iguala, 24 de febrero de 1821, hasta la abdicación de Iturbide, marzo 1823, es evidente.

Existe una pugna que brota con rencor: de una manera o de otra, la historia de la consumación de la independencia y la fundación de la República Federal se venía reiterando dentro y fuera de sus extremos polémicos, a partir de las obras de Lucas Alamán, Carlos María de Bustamante, y Lorenzo de Zavala, así como la de José María Bocanegra, testigos y participantes de los acontecimientos; es imprescindible acudir a ellas sorteando sus contradicciones y tratando de mantener la ecuanimidad, dentro de la finalidad de todo trabajo histórico, pero basado y sostenido en los documentos con que se cuenta.

El conocimiento y la inteligencia de los acontecimientos revolucionarios están siempre sujetos a errores involuntarios.

Sin hacer un catálogo de las fuentes, éstas existen con cierta suficiencia, lo que no deja de ser un riesgo, pues dentro de la amplitud, principalmente por tratarse de temas que nos atañen y dentro de las cuales existen ciertas y naturales discrepancias.

Son obras accesibles por encontrarse sus fuentes al alcance normal de quienes se interesan por nuestra Historia, las de Edmundo O'Gorman, Pablo González Casanova, Flores Caballero, Guadalupe Nava Otero, Ana Macías, Edmundo Flores Cano, Silvio Zavala, Remolina Roqueñí, Echánove Trujillo, Vicente Fuentes Díaz, Arturo Octavio Hernández que nos presenta: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, en ocho volúmenes, su primera edición, y que ahora va por su cuarta edición. Una lista de las obras actuales sería inagotable, de estas últimas, citaré: *El Constitucionalismo Social Mexicano*, de Jorge Sayeg Helú, y ampliamente sobrepasa la centena de obras y variada amplitud para cerrar la lista interminable de obras de gran merecimiento mencionaré la que tengo a la mano: *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, de Calvillo¹.

Con la Promulgación del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, consideramos fundada la República Federal, los sucesos posteriores son la *historia*.

Mucho es lo que se ha escrito sobre el origen y fundación de la República Federal en México. Pienso, sin embargo, que aun se puede volver una y otra vez a replantear el tema de los orígenes, de la gestación y nacimiento de la República Federal mexicana.

En particular, tomo como base del presente trabajo, la obra de Manuel Calvillo, titulada *La Consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal 1820-*

¹CALVILLO, Manuel, *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, edición del Colegio de México en colaboración con el Colegio de San Luis, México 2002, p. 14.

1824, debido a la amplitud de las fuentes a que recurrió, que nos presenta un panorama completo de los orígenes y desarrollo de éste nuestro México.

A pesar de la importancia de la obra, ésta no se había dado a conocer en toda su amplitud hasta la publicación de la obra de Calvillo.

La obra se publicó, y se agotó, transcurrieron más de 25 años sin que volviera a publicarse hasta que el Colegio de México y el Colegio de San Luis, patrocinaron su nueva publicación que es la que tengo en mis manos.

Hacia un nuevo federalismo

El 18 de febrero de 2005, tuvo lugar en la ciudad de Manzanillo, Colima, un encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en él participaron tanto los diputados federales de todos los Estados del país, como los diputados locales de todas las entidades de la Federación, así como distinguidos escritores movidos por la importancia del tema: *El Congreso y el Federalismo que queremos*.

El primer ponente lo fue el Dip. Iván García Solís, destacado miembro de la Legislatura del Distrito Federal, quien desarrolló el tema: *El Congreso y el federalismo que queremos*, que se publicó en un libro titulado².

El Dip. García Solís, señaló claramente el tema de la reunión que se relaciona directamente con dos de las características esenciales de nuestra República: su naturaleza representativa y federal.

García Solís empieza señalando: cabe hoy preguntarse, ¿Cómo es en realidad la República Mexicana? Para luego

²GARCÍA SOLÍS, Iván, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIX Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 2005, p. 10.

contestar: con breves periodos de excepción, el principio federalista de la República, ha sido letra muerta a lo largo del siglo pasado y del último cuarto del siglo XIX. La soberanía de los Estados era habitualmente vulnerada por un sistema que concentraba el poder real en el nivel federal de gobierno y particularmente en el Jefe del Ejecutivo quien solía decidir no solo quiénes ocuparían las diputaciones federales y las senadurías, era también quien designaba y de él dependían las presidencias municipales más importantes, incluso muchos diputados del orden local de él dependían. De esta manera tanto el Poder Federal como muchas diputaciones locales dependían del gobernador que en esta forma se convertía en el personaje aparentemente más importante de la política mexicana.

Consecuencia de esta situación fue la total corrupción, tanto a nivel Federal como a nivel de los Estados, convertidos todos, senadores y diputados en dócil instrumento en manos, no de los gobernadores, sino de los políticos que con su nefasta influencia tenían sometidos a todos los grupos políticos que caían bajo la amenaza de la desaparición de poderes que era la verdadera arma de que se valían los grandes caciques para tejer una red que incluía a los políticos de todos los grados que componían la clase social política a la que pertenecían desde los gobernadores hasta los porteros.

Apareció así un movimiento de resistencia, una exigencia de las entidades federativas por un sistema fiscal basado en la honradez y en beneficio de los propios Estados.

Poco a poco las Legislaturas de los Estados empezaron a verse liberadas de la imitación y asumieron una libertad que no se conocía.

Este fenómeno empezó a extenderse por toda la República incluyendo a los Congresos locales. Se sintió el ansia de libertad en todos los niveles y todos los Estados. Fue realmente un movimiento de liberación nacional, incluyendo el Distrito Federal.

De esta ansia de autonomía y de libertad, empezaron a resurgir impulsos federalistas, algunas francamente imitaciones de otros, pero en términos generales empezó a surgir en toda la faz del país un ansia de libertad y de autonomía que llegó al nivel mismo del presidente. Se sintió entonces la posibilidad clara de que México fuera gobernado por Presidentes auténticos, lo cual no fue fácil y el camino estuvo sembrado de muchas dificultades.

Llegó un momento en que verdaderamente se sintió la necesidad de autoridades auténticas.

La Reforma Institucional del Poder Legislativo

La reforma Institucional del Poder Legislativo, es un tema de extraordinaria importancia que fue desarrollado por su autor en la ciudad de Manzanillo, Colima, el 18 de febrero. La Reforma Institucional de Poder Legislativo constituye una agenda con múltiples aspectos, pero que tiene una línea de acción política y de debate intelectual. Por la viabilidad del trabajo, este se ha despojado de múltiples añadidos que surgieron en el desarrollo de la conferencia.

El mismo autor reconoce que el tema se ha abordado de manera poco sistemática y por lo tanto hemos procurado separar del texto central las múltiples variaciones que van surgiendo del mismo tema.

El control hegemónico que pesa tanto sobre el autor como la particularidad del auditorio, -la conferencia se desarrolló en una reunión especializada de diputados-

Se trata fundamentalmente de la representación política, lo que permitió que la agenda parlamentaria estuviese manejada de manera discrecional, por solo un grupo de los organizadores.

Sin embargo, la calidad y preparación de su autor³ permiten extraer del tema, acuerdos acotados del alcance estratégico.

La vida parlamentaria en México está cuajada de continuos desafíos y no todos los actores se encuentran preparados para desempeñar el papel que les corresponda.

En una primera consideración tenemos que comprender las relaciones que prevalecen entre el régimen político y las formas de gobierno.

El tema se desarrolló con la intención de que generara acuerdos políticos. Por ello resulta claro que la reunión fue manejada por sus actores políticos.

Por lo tanto resulta claro que el desarrollo del tema ha sido cuidadosamente adecuado para un público especializado: los diputados asistentes.

Cuando el conferencista considera las relaciones que prevalece aquí en México, entre el régimen político (debemos tener presente que la conferencia se desarrolló en febrero de 2005).

El conferencista aclara que ha tomado en consideración la condición especial del auditorio: diputados y senadores; el conferenciante aclara: el Estado no es sólo el conjunto de instituciones y procedimientos formales que articulan la vida del país sino que intervienen la forma de relación entre las instituciones que constituyen el entramado social, humano y político.

Por su propia condición los legisladores están condenados a dialogar, a ajustar las agendas, a negociar, a establecer prioridades y a dominar la arrogancia legislativa y partidista.

En México se habla mucho del Estado de Derecho, pero no siempre se discute con el necesario rigor acerca de los alcances que tiene el tema. En este punto el autor aclara haber recuperado de la doctrina alemana el contenido del concepto de Derecho del Estado que desde luego no significa que se

³ ESCOBEDO, Juan Francisco, Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

pertenezca al Estado de Derecho. El Estado de Derecho alude a la combinación de dos elementos fundamentales: seguridad y libertad, así como a la existencia de condiciones y garantías para que estos dos elementos fundamentales se puedan realizar.

Me interesa mucho contextualizar esta reflexión: El Derecho del Estado, tiene un ámbito territorial limitado por la propia referencia del Derecho del Estado en el que debemos aclarar que estamos hablando del derecho del Estado Nacional. El Estado Nacional Mexicano tiene dos niveles de gobierno con desarrollo institucional asimétrico. La parte menos desarrollada es la trama integrada por las entidades federativas y los municipios, añade el autor, a los diputados constituyentes de 1917 se les olvidó darle rango de gobierno al municipio. Este reconocimiento constitucional se hizo hasta 1999.

Añade el autor: durante años se ha usado la retórica de los tres niveles de gobierno. Pero histórica y constitucionalmente deberíamos, en realidad, hablar solamente de dos niveles de gobierno: el Federal y el Local. El Derecho del Estado en México se refiere al conjunto de instituciones, reglas y procedimientos en los que se recogen las disposiciones normativas y se expresa la legalidad e institucionalidad del estado federal y de los estados de la federación. En ese sentido en México hemos experimentado grandes cambios: ha variado el desarrollo institucional de nivel federal a gran distancia del local, separándose de la forma de gobierno señalado en la Constitución, que, no se ha modificado desde 1917. Este es otro eje problemático de las relaciones entre el régimen político y la forma de gobierno relacionada con el régimen presidencial. Los cambios políticos que han ocurrido en el país impactan el funcionamiento de los componentes del mismo sistema de gobierno. Pero esta forma de gobierno establecido en la Constitución no se ha modificado. Ha cambiado el sistema electoral, se ha creado el sistema de partidos, se

amplió el reconocimiento de los derechos políticos pero no hemos cambiado la forma de gobierno.

La dimensión demográfica del régimen político mexicano ha entrado en tensión con la forma de gobierno. La cooperación entre poderes surge de la tensión entre un régimen político que tiene cada vez más componentes democráticos y una forma de gobierno diseñada para responder a una coyuntura histórica que se ha quedado muy atrás.

El desarrollo de la democracia, la negociación y la toma de decisiones entre los poderes y al interior de los propios poderes, no encuentran incentivos en el diseño institucional que persiste sin variar. Este hecho provoca tensiones entre el desarrollo de la democracia y el funcionamiento de la forma de gobierno. La democracia no cabe en los estrechos límites de nuestro actual diseño constitucional.

El Dip. Escobedo hace una observación muy aguda para referirse a Emilio Rabasa y su célebre libro: *La Constitución y la Dictadura*, dice el diputado Escobedo que Carranza tenía clara la necesidad de introducir en la Constitución, mecanismos que unificaran y estabilizaran al país y conduce a los constituyentes de 17 plenamente hacia el régimen presidencial.

La apuesta fue por un presidencialismo fuerte. El sesgo no constitucional que adquirieron las decisiones del Presidente calificadas como autoritarias nos llevó hacia un presidencialismo ilimitado totalmente alejada del presidencialismo democrático que se buscaba.

Para describir la realidad, entre algunos autores políticos, subyace la tentación de poner en la balanza al presidencialismo frente al parlamentarismo.

Esto es muy delicado porque el tema es profuso. Juan Linz conocido politólogo español se inclina abiertamente por el parlamentarismo en vista de los problemas que en América Latina ha confrontado la institución presidencial.

Por otro lado el Dip. Escobedo, considera que el falso dilema que se plantea entre parlamentarismo y presidencialismo provoca más conflictos que soluciones. No existe en América

Latina un cambio exitoso entre un modelo presidencialista y uno de lo parlamentario. El Dip. Escobedo sostiene que en México y por ende en América Latina, lo lógico radica entre las diversas modalidades del gobierno presidencial. Dice el ponente: lo que es viable en el mediano y largo plazo en México, esta forma de gobierno presidencial dentro de la reforma del Poder Legislativo, de esta manera, la agenda de la reforma al gobierno presidencial incluye todo un sistema completo que abarca la reforma del Poder Legislativo. No se trata, como lo han expresado algunos legisladores, de que el Congreso asuma funciones de gobierno, sino de que cada uno de los poderes asuma las funciones constitucionales que le corresponda. Que el Poder Ejecutivo, gobierne, y el Poder Legislativo contribuya a la gobernabilidad. La pretensión de que el Congreso gobierne no sólo es insensata, sino impráctica, imposible, llevaría al país a la bancarrota. Una cosa son las visiones de un Estado inexistente, pero que al tratar de acercarse a él se requieren aproximaciones sucesivas y cuidadosas que no nos conduzcan a un abismo.

Hay que promover la realización de las reformas bajo la perspectiva del Estado Nación en este sentido, el Poder Legislativo juega un papel muy importante.

Si se busca una coyuntura electoral maximalista nos desviaremos del camino y nos perderemos.

Por otra parte, los legisladores tienen que revalorar la relación entre su propio trabajo y el de los órganos técnicos y profesionales de los parlamentos. Es preciso, que los legisladores superen la arrogancia del cargo y el sentimiento de inferioridad frente a un profesional o técnico competente. Los legisladores pueden subir cuantas veces quieran a la tribuna, pero es preciso dejar que los órganos técnicos hagan su propio trabajo.

El Parlamento inglés funciona porque hay estructuras que le dan soporte al trabajo de las Comisiones, al trabajo del Pleno, a las consultas y a la preparación de los dictámenes. Un congreso funciona si hay órganos técnicos calificados. ¿Cuántas veces los

diputados participan en la realidad, en la redacción de un dictamen? No lo suelen hacer, se lo dejan a los asesores. Y el documento lo revisan al cuarto para las doce si es que tienen asesores solventes. Siempre se enteran de lo que otros investigaron y redactaron un minuto antes de subir a la tribuna o treinta segundos antes de votar.

Aquí en México, necesitamos un programa gradual que nos lleve al trabajo efectivo de las comisiones. Es preciso, introducir el servicio profesional.

En el Parlamento español existe la figura de los letrados. El proceso de consolidación democrática en España estuvo acompañado de un proceso de reforma institucional, no sólo pudieron coexistir mayorías y minorías sino que siempre hubo una base para entendimiento. Las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, estuvieron siempre marcadas por la subordinación. El Ejecutivo mandaba el presupuesto y el Legislativo lo aprobaba sin observaciones. Pero eso terminó, ahora el Ejecutivo envía su propuesta y el Congreso la puede modificar. El Ejecutivo no tiene salidas legales para publicar el presupuesto y además no existe disposición legal para aplicar la reconducción presupuestal de tal manera que el gobierno está atrapado en un tema fundamental.

Mientras no haya reformas institucionales, el problema seguirá siempre el camino político con el agravante de que los poderes públicos están atrapados en un tema fundamental. El problema fundamental es que no existen criterios claros para resolver las competencias respecto del presupuesto.

Para ejercer una función de control, era necesario empezar por romper el control de la representación legislativa.

Actualmente existen condiciones que permitirían resolver el problema de la función del control del poder público, pero para ello, se requiere previamente un común acuerdo entre los distintos poderes, algo muy difícil de conseguir porque la división de poderes no es una división tajante, sino una división funcional, esto precisamente facilitaría la resolución del problema, pero es precisamente lo que lo dificulta.

Prácticamente no es posible que el Poder Legislativo, se ponga de acuerdo con el Ejecutivo simplemente porque el Ejecutivo siempre tratará de imponerse y el Legislativo siempre tratará de defenderse.

El caso típico lo tenemos en las comisiones de investigación. En la mayoría de los Estados de la República las comisiones de investigación se establecen para controlar al Ejecutivo, pero esa es una situación extraordinariamente delicada que surge fundamentalmente cuando se trata del tema de la rendición de cuentas, se lastiman cuerdas muy delicadas. Precisamente algunas de las funciones del Parlamento que no están escritas se refieren a la deliberación pública y a la orientación política. Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática los parlamentos tienen una doble función: son los responsables de cuidar los principios políticos de la constitucionalidad mexicana, es decir, del carácter republicano, democrático y representativo del Estado. En ese sentido tienen la función de orientar políticamente la política del Estado, lo que da lugar a enormes discrepancias en lo fundamental aun dentro del mismo partido.

El tema es políticamente delicado sobre todo cuando se trata de la rendición de cuentas. Este tema es él que ocasiona el mayor número de intervenciones en tribuna, porque la mayoría de los diputados se sienten responsables de la orientación democrática y de cuidar los principios políticos o sea, cuidar la constitucionalidad mexicana, su carácter republicano, democrático y representativo del Estado. Esto da motivo a un incesante ir y venir a la tribuna.

El tema del control del poder nos lleva fundamental y continuamente al ejercicio de mecanismos específicos como las comisiones de investigación.

La mayoría de las leyes orgánicas de los Congresos locales no reconocen las comisiones de investigación, no las desarrollan y para crear una se necesita la aprobación de la mayoría. Para que las comisiones de investigación funcionen se requiere una profunda convicción democrática, porque la

mayoría de los casos las comisiones de investigación se constituyen como recurso de las minorías.

Así, las comisiones de investigación se integran en la mayoría de los casos para controlar al Ejecutivo.

En el Congreso general este tema se ha discutido varias veces pero no en los congresos locales.

Las comparecencias, las preguntas al Ejecutivo, las entrevistas son ocasiones que presionan al Poder Ejecutivo. Las comparecencias, las preguntas al Ejecutivo, las entrevistas, todo esto es un tema fundamental y además el tema de la rendición de cuentas.

Existe una deliberada resistencia del Poder Ejecutivo cuando se trata de los temas de investigación.

Por último, los temas de la rendición de cuentas y la deliberación pública tienen la particularidad de lastimar la sensibilidad de los funcionarios afectados y al mismo tiempo constituye un acicate que utilizan muchas veces los diputados tratando de lastimar la sensibilidad del Ejecutivo.

Un problema nuevo es el que introduce el Dip. Escobedo cuando habla del Estado de Derecho y del Derecho del Estado.

El Dip. Escobedo, sostiene que él quiere introducir en esta agenda un nuevo concepto: traído de la doctrina alemana o sea el concepto del Derecho del Estado que desde luego no es sinónimo del Estado de Derecho, el Dip. Escobedo aclara, el Estado de Derecho alude a los elementos fundamentales que constituyen al Estado de Derecho y que son la seguridad y la libertad así como la existencia de condiciones y de garantías para que estos dos elementos fundamentales se puedan realizar.

Dice el Dip. Escobedo: que hay que profundizar en la reflexión de lo que es el Derecho del Estado, porque tendremos que situar al Estado en su ámbito territorial y es así como luego llegamos al derecho del Estado Nacional.

El Estado nacional mexicano tiene dos niveles de gobierno con desarrollos asimétricos: la parte menos desarrollada es la trama integrada por las entidades federativas y los municipios

porque el Constituyente de 1917 sólo consideró los rangos relativos a las entidades federativas.

Obviamente, nos hemos colocado en una realidad incompleta: hablamos de niveles de gobierno federal y local sin considerar a los municipios.

Podemos decir que la estructura de los poderes a nivel municipal ha dejado fuera la consideración de que la democracia comprende toda la estructura de las comunidades que forman el Estado.

Dijo el Dip. Escobedo que a su paso como Secretario General del Congreso del Estado de Nayarit, aprendió que la viabilidad de un proyecto de reformas radica más en la estrategia para impulsarlo que en la pertinencia o importancia del tema.

El Dip. Escobedo sostiene que hay que promover la realización de las reformas bajo la perspectiva de que vivimos en un Estado Nación, que en la actual coyuntura política nos preocupa más la Agenda Legislativa sin ver que eso ha disminuido los incentivos para la cooperación política.

Para que los Congresos recuperen su autonomía es necesario que se identifiquen plenamente los temas de la reforma institucional que necesitamos acometer.

El problema fundamental es para cuando se ganen las elecciones con una mayoría holgada que permita restaurar el control hegemónico.

Las Funciones del Poder Legislativo

Entre las funciones del Poder Legislativo, la más importante es la creación de normas en vista de los problemas que surgen de su ejercicio.

El Congreso Federal, está funcionando con un reglamento que tiene más de 50 años. Si no puede reformarse la Ley Orgánica, tenemos que buscar por otros caminos una acción legislativa que nos permita llegar por la vía reglamentaria hasta que se actualice el reglamento del gobierno.

Órganos Técnico Parlamentarios

En el ejercicio de sus funciones los legisladores tienen que revalorar la relación que existe entre su propio trabajo y los Órganos Técnicos y Profesionales. Es preciso que nos coloquemos en la realidad. Existen Órganos Técnicos cuya necesidad es imperiosa. Tenemos que hacer nuestro trabajo y darle toda la importancia que se merece, los legisladores pueden subir cuantas veces quieran a la Tribuna pero es preciso que se permita que los Órganos Técnicos hagan su trabajo.

El Dip. Escobedo se refirió a que el Parlamento inglés funciona porque el trabajo de las comisiones se mantiene en las estructuras que lo soportan. Podemos decir que el Congreso funciona si hay Órganos Técnicos que los sostienen y para esto necesitamos crear esos Órganos Técnico y sostenerlos, no improvisarlos. Nuestros Órganos Técnicos no solamente son improvisados sino tienen un bajo rendimiento cultural al igual que nuestros diputados.

La reforma del Parlamento mexicano tiene que ser bien estudiada sin improvisaciones, se requiere un programa gradual, hay que actualizar al personal técnico que participa en el trabajo de las comisiones y darles el apoyo técnico necesario. Es preciso introducir el servicio profesional.

En el Parlamento español existe la figura de los letrados. El proceso de consolidación democrática en España estuvo acompañado de un proceso de reforma institucional. No fue sólo el hecho de que las minorías y mayorías pudieran coexistir y convivir en el Congreso. Al mismo tiempo, había desarrollo institucional y con frecuencia se encuentran textos que a primera vista presentan cierto grado de dificultad en su interpretación.

Aquí en México hemos confrontado algunos problemas de interpretación:

Mencionemos algunos antecedentes:

El artículo 76 de la Constitución, al establecer las facultades exclusivas del Senado, en su fracción II, señala:

II. Ratificar los nombramientos que (el Presidente de la República) haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

En 1964, el Senado confrontaba la dificultad de determinar quienes eran los empleados superiores de Hacienda cuyos nombramientos debe ratificar.

El 28 de diciembre de ese año, el senador Cristóbal Guzmán Cárdenas, ante la oscuridad interpretativa de la facultad ratificadora, solicita al Senado que se pronuncie por aclarar el sentido de esta facultad. La comisión rindió dictamen en que inexplicablemente asevera que *ni la Cámara de Senadores, en lo particular, ni el Congreso General, tienen competencia para hacer declaraciones generales sobre la interpretación de las normas constitucionales.*

Ante esta categórica negativa, nos relata el maestro Manuel González Oropeza, en su comentario al artículo 89, en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, se desata un interesante debate en el que Andrés Serra Rojas, entonces senador, niega el dictamen, pues doctrinalmente está reconocida la llamada interpretación auténtica del Poder Legislativo que constituye la interpretación más legítima. En contra J.J. González Bustamante sostiene el dictamen para indicar que dicha interpretación sólo es válida para las leyes, pero que el Congreso no está autorizado para interpretar la Constitución misma.

Para desentrañar el significado del precepto constitucional y aplicando las reglas establecidas por Savigny, la interpretación gramatical simplemente nos dice que el Congreso tienen

facultad de interpretar leyes o decretos, lo que en Derecho Constitucional se denomina *interpretación auténtica*.

¿Qué entendió el Constituyente de 17 al establecer la facultad interpretativa del Congreso?

El antecedente inmediato no es explícito al respecto. El mensaje de Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro no contiene una alusión expresa. Sólo sabemos que para Carranza, el Congreso Constituyente era simplemente la culminación de la revolución iniciada en contra de la usurpación de Victoriano Huerta que había violado la Constitución de 1857 y que para restaurarla había que introducir las reformas necesarias al texto constitucional para corregir las deficiencias y errores que el Constituyente de 57 había introducido, rompiendo el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con el sistema congresional establecido.

La restauración del Senado se había logrado desde 1874. La principal preocupación de Carranza era sustituir el sistema de designación en caso de falta absoluta del Presidente, que fue el pretexto de Huerta para ascender al poder sobre el cadáver de Madero. Carranza introduce los artículos 84 y 85 para establecer un nuevo sistema de sustitución presidencial. Debemos recordar que para Carranza, la Constitución de 17 era sólo la Constitución que reformaba a la Constitución de 57 y así se le nombró.

Con el inciso f) del artículo 72, Carranza restauraba la facultad interpretativa del Congreso, omitida en 57, puesto que esta facultad está expresamente reconocida por la Constitución de 1824 que en su artículo 64 establecía: *En la interpretación, modificación o revocación de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación*.

¿Qué sentido tenía en 1824 el texto del artículo 64 que se refiere a la interpretación de leyes o decretos?

Cierto es, como relata Lorenzo de Zavala según la transcripción de Tena Ramírez en *Leyes Fundamentales de México*, los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de

entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores, don Miguel Ramos Arizpe, se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico; el de los centralistas lo componían como principales, *los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros.*

La Constitución de 24 es un producto híbrido; nacido del rechazo a las pretensiones monárquicas y del impulso de las republicanas, tomó como modelo y guía la constitución americana, producto a su vez de la revolución puritana que llevó a la independencia de las colonias inglesas en América Norte, o les dio una constitución escrita, pero conservó todo el bagaje y el espíritu y las instituciones del sistema jurídico consuetudinario heredado de la Gran Bretaña.

México, la nación mestiza, que con el nombre de Nueva España, nació de la fusión de las razas indígenas conquistadas y la española que la conquistó, comenzó sus días arropada por el Derecho Canónico.

Durante el siglo XVI, en los primeros años de la conquista, los reyes de Castilla primero, y después los reyes de España, recibieron del Papa la facultad de nombrar obispos que Roma consagraba, y dictar todas las medidas para que funcionara la Iglesia en Nueva España. Era una legislación canónica civil fundamentada en lo que se llamó Real Patronato Indiano. A medida que se sucedían los reyes de España, Roma expedía nuevas bulas manteniendo la vigencia del Patronato. De esta manera, los reyes de España eran al mismo tiempo la autoridad eclesiástica en Nueva España.

Durante los tres largos siglos de la Colonia, las encomiendas, ordenanzas, leyes y recopilaciones constituían el enorme bagaje de la legislación colonial enmarcada dentro de los

cánones del sistema del derecho romano-canónico que imperaba en todo el continente europeo y que era la fusión y confusión del *Corpus Juris Civiles* de Justiniano y las normas del derecho canónico. Un mismo juez aplicaba ambas disposiciones según el caso. Este sistema que componía el *Jus commune* en todo el continente, establecía una rígida y absoluta separación de poderes con toda la carga de la elaboración de las leyes sobre las legislaturas representativas, exigía que el poder judicial se viera despojado de toda facultad legislativa, incluso de la capacidad de interpretar la ley.

Así pues, la legislatura era la única que podía crear leyes y el poder judicial el único que las aplicara. La legislación tenía que ser completa, coherente y clara, el juez no podía interpretar un texto ambiguo, ni podía resolver sin un texto expreso. En caso de ambigüedad o de omisión, el legislador debía aclarar las dudas y en caso de omisión, legislar, para cubrir la laguna.

La primera consecuencia de la Revolución Francesa, fue la exclusión del derecho canónico, los códigos civiles, penales y mercantiles pretendían comprender el universo completo de situaciones. El Código Civil austriaco tenía alrededor de 16,000 artículos. La Constitución de Cádiz se elaboró bajo esta tónica casuística.

Miguel Ramos Arizpe, diputado mexicano a la Corte española de 1812, no fue a Cádiz de espectador, sino como actor de primera línea. Él actuó, discutió, defendió su tesis. Defendió los derechos de los indios y de los negros. Intervino y logró introducir en la Constitución de Cádiz, el capítulo de las diputaciones provinciales, que significaron un paso muy importante en los antecedentes independentistas.

Estos temas nos hacen ver la falta de preparación y de estudio en relación, no sólo con los temas básicos, fundamentales, que debiéramos tener siempre presentes, sino que nos hace ver nuestras debilidades, la falta de preparación y la continua recurrencia a las improvisaciones.

En estos foros estamos aprendiendo a conocer nuestras deficiencias, nuestra falta de preparación es nuestro principal

problema, pero precisamente en esas reuniones estamos remontando todas nuestras carencias. Aprendiendo de nuestras fallas, estamos conociendo nuestras necesidades y sobre la marcha estamos resolviendo nuestros problemas.

Venimos a estos foros exactamente como si fuéramos a la escuela: venimos a aprender.

Estos foros tienen como principal objetivo la discusión de las funciones básicas tanto del Congreso Federal como de los Congresos locales.

Hemos aprendido y estamos aprendiendo lo que son las funciones básicas de las Cámaras de Diputados y Senadores y resulta que nos enfrentamos a una legislación obsoleta pero al mismo tiempo nos damos cuenta que tenemos mucho que aprender, y no para el futuro, sino para el presente. Aprender, cada mañana, cada día que nos reunimos aquí, es para nosotros asistir al colegio. Pero venimos preparados para resolver los problemas naturales del conocimiento de nuestra realidad.

En la práctica nos encontramos con problemas que no habíamos considerado como por ejemplo, nuestra falta de preparación multiplica y complica los problemas que podrían ser simples y sencillos. Pero hay otros que parece no tener solución. De éstos el principal problema es el de la ausencia, el ausentismo, continuamente se nos presenta como un fantasma la falta de asistencia.

¿Qué hacemos, y qué podemos hacer con los diputados que no asisten? El problema del ausentismo, hasta este momento, no tiene solución. Los diputados no asisten y nada se puede hacer, nos quedamos aquí con los brazos cruzados esperando que los diputados vengan para poder trabajar.

El ausentismo es el principal problema que demos resolver. Nada, absolutamente nada puede hacerse si los diputados no se presentan; y esto no es un simple reclamo, esto lo estamos viendo y viviendo hoy, ayer, anteayer y los días pasados.

¿Qué nos espera? Así no, nos espera nada. Volveremos a nuestros lugares de origen con las manos vacías.

Los diputados faltan al Pleno de manera recurrente y simplemente se excusan diciendo: *falté porque tuve que hacer*.

Esto es una lacra, una llaga que nos impide caminar. Se va a terminar el foro y nosotros regresaremos a nuestros lugares. ¿Y qué vamos a decir a nuestros compañeros?, no asistí a las reuniones *porque tuve otra cosa que hacer*.

La función legislativa es uno de los temas que tenemos que resolver, aquí y en los Congresos locales.

Hay otro aspecto muy grave: los diputados o los grupos parlamentarios se ponen de acuerdo y firman un dictamen que no redactaron, pero así lo pasan, sin ningún problema sin que se desarrolle siquiera el proceso legislativo de enviarlo a una comisión y dictaminar en la comisión.

Otro tema de capital importancia tanto a nivel local como federal son los mecanismos de control que tiene el Congreso local y el Congreso Federal frente al Ejecutivo. Y estamos hablando no sólo de la forma en que debe llevarse a cabo la revisión de las cuentas tanto del Poder Ejecutivo como del Gobierno Federal.

Están fallando los mecanismos de control sobre el Ejecutivo y están fallando los mecanismos de control sobre nosotros mismos.

Hablamos de la judicialización de la política o de la politización de la justicia que son temas básicos, se nos olvida que el Procurador de Justicia es un funcionario tan importante que debe ser aprobado por el Senado de la República y en algunos Congresos locales los procuradores también son aprobados por el Congreso, incluso en algunos por las dos terceras partes.

Debemos tener en cuenta que hay funciones que son no solamente jurídicas, sino políticas: como el juicio político, el desafuero o el jurado de procedencia y además el tema de las sanciones administrativas que algunos Congresos locales llegan a imponer como la inhabilitación.

Surge el tema de la representación. ¿A quien representan los diputados? ¿Representan realmente a la sociedad que los elige o representan a los partidos políticos que los controlan?

La respuesta cabal a esta interrogación se encuentra en el texto de los artículos 39, 40 y 41 nuestra Constitución:

Artículo 39. *La soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.*

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.*

Artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

No hace mucho publiqué en la *Revista Quórum: el desarrollo y los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, que fue auténticamente un esfuerzo a nivel de gobernadores, que si no se obtuvo la totalidad de cambios esperados, sí fue un valioso esfuerzo por liberarse del presidencialismo y caminar libremente en busca de las normas que rijan tanto la materia fiscal como la hacendaria.

Debemos recordar que fue precisamente en la última Convención Nacional Hacendaria, donde, aunque no se obtuvieron los resultados esperados, sí se obtuvo el conocimiento claro de que los problemas hacendarios no pertenecen a las autoridades impuestas sino que requieren de conocimientos técnicos y por lo tanto de funcionarios libres.

Varias veces se ha señalado la necesidad de fortalecer, de ampliar la función fiscalizadora, esencial en los Parlamentos contemporáneos. Aquí en México necesitamos forzosamente, del ejercicio de un fisco a nivel federal que finque y libere el desarrollo económico del país incluyendo la legislación federal que tiene graves rezagos, como el control de las finanzas de los partidos políticos y la regulación económica no sólo de las campañas políticas sino incluso de las llamadas precampañas, porque aquí en México una de las formas más antidemocráticas se encuentra en la manera en que se desarrollan las campañas políticas de nuestros partidos políticos.

El Parlamento resulta el lugar de debate permanente entre ciudadanos y gobierno; entre la oposición y la mayoría, es también la tribuna pública donde se expresa todo tipo de reivindicaciones y desacuerdos, por ello, es importante la publicidad que debe darse a los debates que se desarrollan fundamentalmente en la Cámara de Diputados, que en su mayoría son de un interés básico porque la mayoría de las veces, los debates en la Cámara de Diputados, resultan fundamentales sobre todo cuando se discuten las reivindicaciones y los desacuerdos que existen dentro de la Cámara acerca de los problemas fundamentales del país porque en esencia significan el control que a través de la Cámara de Diputados el pueblo lleva sobre el gobierno.

El hecho de que el gobierno deba explicarse en público y que las reivindicaciones que los ciudadanos exigen se expresen de la misma manera es también un elemento constitutivo del poder que los legisladores ejercen sobre el gobierno.

Esta situación es parte especial de la importancia que tiene el Poder Legislativo.

De ninguna manera se desestima el poder y el valor que tienen las afirmaciones del gobierno y las explicaciones con que rodea sus determinaciones; pero es precisamente el hecho de que el debate sea público, es decir, que en la Cámara de Diputados, se escuchan por un lado los argumentos de los

representantes del pueblo y allí mismo se encuentra el gobierno para defender y sostener sus determinaciones.

Este hecho de que el gobierno tenga la oportunidad de explicarse en público y que en el mismo lugar los representantes del pueblo como son los diputados, tengan la facultad de exponer frente al gobierno sus desacuerdos en relación con los actos de gobierno.

Por otra parte, esta misma situación está exponiendo la importancia del dialogo gobierno-pueblo que lleva en definitiva a los acuerdos que se expresen en nombre de los ciudadanos y que garantizan la idoneidad de dichos acuerdos.

Además, y no es la menos importante, la publicidad que siempre se da a los debates gobierno-parlamento es lo que significa la tranquilidad del pueblo, porque el debate suscitado permite al pueblo darse cuenta de la importancia que tienen los acuerdos debatidos y las determinaciones que se aprueben.

Capítulo Segundo.-

La autonomía normativa

El preciso volver atrás para encontrar en los episodios pasados, la razón de nuestra historia.

El hombre debe al aire que respira, al suelo que pisa, a los panoramas que lo rodean y a toda la constitución física de su país una parte principal de su carácter, y a su carácter debe su historia.

Así, lisa y llana Emilio Rabasa, (1856-1930) describe la parte física de su país, para explicar, fácil, naturalmente el atractivo que ata al mexicano a su tierra.

El terruño en México atrae al individuo y arraiga a las familias que emigran poco⁴. Los edificios públicos de la administración colonial, los palacios de los ricos fastuosos de la época, prevalecen en las ciudades o influyen poderosamente en el tipo de construcciones posteriores. En el campo la vieja casa de la hacienda es la misma que levantó el colono español, o el nieto sobre el modelo de la antigua, y así, monumentos prehistóricos, edificios coloniales, ídolos regados y el nieto sigue las huellas del abuelo y toda la historia se va desarrollando sin quiebres, todo somete al pueblo de hoy a los modelos de las generaciones nuestras. En México todo evoluciona lentamente sin rupturas con el pasado.

¿Cómo se formó el pueblo que habita hoy el territorio nacional? Afortunadamente contamos con documentos fidedignos por su origen, que nos detallan el pasado histórico. Nadie pone en duda los datos que constan en el *Ensayo* del barón de Humboldt⁵, así como en la *Historia verdadera de la Conquista de Nueva España*⁶.

⁴RABASA, Emilio, *La Evolución Histórica del México*, Porrúa, México 1972, p. 11.

⁵HUMBOLDT, Alejandro, *Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España*, Porrúa, Sepan Cuantos, México 1971.

Los matrimonios y familias que vinieron de España formaron el núcleo de la población europea.

Los criollos y los mestizos son el origen de la población actual y naturalmente forjaron la historia del México que hoy, día a día, nosotros la conformamos.

La escasez de obras sobre Derecho Parlamentario, tanto aquí en México como en España ha dado lugar a muchas explicaciones: la flexibilidad en el funcionamiento de los Parlamentos y la falta de conocimiento real de lo que en ellos sucede que obedece fundamentalmente a una razón: el principio de la soberanía del Parlamento inherente al constitucionalismo liberal que transformaba todo lo ocurrido dentro del Parlamento en una materia de carácter jurídico dudoso en cuanto no es susceptible de ser controlable jurisdiccionalmente.

Es a partir de la aparición de los Tribunales Constitucionales cuando de hecho se implantó el principio de la Soberanía de la Constitución y el sometimiento a ella de todos los poderes públicos y, entre ellos el Parlamento, cuando comienzan a producirse significativamente actos que para muchos tenían un carácter jurídico dudoso no susceptible de control jurisdiccional.

El avance de la teoría del Derecho Administrativo que ha sido espectacular en España en los últimos treinta años, se produce sobre el eje de la teoría del acto administrativo como objeto de control jurisdiccional que obliga a profundizar en dos cuestiones: la teoría del órgano –competencia y la teoría del procedimiento. Junto con ellas se destaca la teoría de la acción administrativa, tan rica, que desborda el propio concepto sobre el que opera, y hace que incluso se identifiquen Estado y Administración y se fundan en una sola institución.

García Martínez, cita a Fraile Clivillés, en el Prólogo de la obra *El Procedimiento Legislativo*, de las publicaciones del Congreso de los Diputados en Madrid, sostiene que: *El*

⁶DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Porrúa, Sepan Cuantos, México 1980.

*procedimiento parlamentario como cauce formal de esta función, supone la sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su propia voluntad*⁷.

La obra de García Martínez, es una tesis doctoral que intenta hacer una teoría jurídica que analice el procedimiento legislativo y considera el Parlamento, lo mismo que Asamblea e igual que Pleno, lo que da pie a Fraile para desarrollar una teoría jurídica de la acción administrativa tan rica, que desborda los criterios sobre los que opera y consigue que se identifiquen los conceptos como Estado y Administración haciendo que en España, algunos de los constitucionalistas más ilustres, resulten administrativistas a la postre.

Esto se explica por el origen romano germánico que les dio nacimiento, aunque en otros ordenamientos del mismo tronco, como Italia y Francia no haya sucedido así.

La autora reconoce que la escasez de estudios tanto de Derecho Constitucional como de Derecho Parlamentario principalmente, durante más de cuarenta años, hace muy difícil que superemos esa falta.

*El procedimiento parlamentario, cauce formal de esta función supone la sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad para el ejercicio de sus funciones: Santaolalla López*⁸. La pluralidad de procedimientos existentes para canalizar estas funciones se agrupan en dos tipos de procedimientos básicos: los legislativos –en los que englobamos los que responden a la cuestión financiera, aunque tenga políticamente diferencias importantes respecto a la función legislativa, que se desarrolla por medio de una técnica muy similar a aquella por ser un acto legislativo-.

⁷GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p.32.

⁸SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid 1984, p. 193.

De la misma manera, *los Actos de Control*, indicando que en ambos casos se engloba una pluralidad distinta de funciones parlamentarias concretas.

a) Las funciones legislativas que engloban tanto a la función financiera, que queda comprendida aunque tenga diferencias políticas importantes respecto de las funciones legislativas y *los Actos de Control*, que se refieren a una gran variedad de procedimientos que responden a modalidades distintas del ejercicio concreto de las funciones parlamentarias.

b) La autonomía normativa: En este segundo punto consideramos al sujeto con competencia para regular las normas procedimentales parlamentarias que enlazan directamente con la autonomía de los Parlamentos.

El Parlamento, se distingue principalmente por ser una Institución representativa en la que se ostenta la máxima representación del esquema institucional del Estado. Consecuencia de este carácter representativo es el desenvolvimiento progresivo que ha tenido a lo largo de su historia de una serie de prerrogativas que le otorgan un lugar preeminente en el conjunto de instituciones públicas en el cual se le confiere un lugar destacado que con la teoría de la división de poderes reafirma su significado.

La autonomía del Parlamento responde al principio de que éste en lo general, o cada una de las Cámaras en lo particular tienen la potestad de establecer sus particulares normas de funcionamiento, de que eligen sus propios órganos y establecen los medios materiales y personales que necesitan para su funcionamiento.

Esta autonomía tiene manifestaciones distintas de las que en realidad le son propias como institución organizada dentro de la teoría de la división de poderes conforme a la cual tiene la posibilidad de ejercer determinadas atribuciones dentro de la organización interna.

La autonomía del Parlamento responde al principio de que éste en lo particular, tiene la potestad de establecer sus propias normas de funcionamiento.

La Autonomía Normativa del Parlamento es la facultad de fijar por sí mismas sus propias normas de organización y funcionamiento para la realización de sus actividades; esta facultad se manifiesta en una norma interna denominada Reglamento de la Cámara, cuyo contenido sustancial son las normas reguladoras de los distintos procedimientos parlamentarios cuya articulación concreta dependerá siempre de la propia estructura del Parlamento.

La existencia de unas normas de procedimiento reguladas directamente por la Constitución o reservadas por ella para formar parte del Reglamento de la Cámara, ha hecho que la doctrina italiana haya formulado el principio de una reserva de reglamento parlamentario consagrado constitucionalmente.

Esta reserva pone de manifiesto la característica que tienen los Reglamentos de las Cámaras de ser normas que desarrollan directamente la Constitución, lo que nos lleva a plantear, aunque sea someramente el que sea un tema colateral con el trabajo que estamos desarrollando.

La reserva de reglamento parlamentario imprime a éste la cualidad de ser una norma jurídica de desarrollo directo de la Constitución, carácter que se deduce de la misma Constitución, de manera genérica según el cual resulta incuestionable que la potestad reglamentaria de las Cámaras, aunque derive de un principio genérico, tiene su fuente inmediata en la Constitución; éste enraizamiento del Reglamento en la Constitución y el carácter normativo que el Reglamento de la misma le reconoce como norma de desarrollo directo de la propia Constitución, hace posible que se les someta a control de constitucionalidad por parte de los órganos competentes, lo que sitúa decididamente a los Reglamentos de la Cámaras, en los países donde se admite esta posibilidad, en la categoría de actos normativos sustrayéndolos a la doctrina tradicional de los *Interna Corporis*, que tiene su fuente inmediata en la Constitución.

La Doctrina de los Interna Corporis Acta

La doctrina de los *Interna Corporis Acta*, nos dice Aranda Álvarez⁹, en su amplio estudio sobre *los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, es un tema íntimamente relacionado con el capítulo relativo al estatuto de los parlamentarios por incorporarse en el marco de las prerrogativas parlamentarias colectivas.

Esta teoría es una de las construcciones dogmáticas más acabadas que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.

El tema de los *interna corporis acta* es una teoría que desde un objetivo claro pretende asegurar la plena independencia interna de las Cámaras parlamentarias y organizar la relación entre la institución parlamentaria y el ordenamiento jurídico general, se corresponde, nos dice Aranda Álvarez con la posición original del Parlamento Inglés, que se caracterizaba por la no distinción entre la función judicial y normativa, típica de la concepción consuetudinaria medieval del derecho, y en segundo lugar es de aquellas que veían al Parlamento como una institución en sentido pleno. Desde esta óptica las Cámaras están dotadas de todas las funciones típicas de una organización autosuficiente y en seguida es de aquellas que entienden que la ingerencia de cualquier otro órgano del Estado en la actividad de las Cámaras supondría un obstáculo a su libertad de autodeterminación. Para quienes sostienen esta tesis, la autonomía de las Cámaras puede llegar a suponer que la ingerencia de cualquier órgano del Estado en la actividad de las Cámaras se convertiría en un obstáculo a su libertad de autodeterminación, aún cuando la autonomía de las Cámaras suponga la derogación de ciertos principios como el de legalidad, puesto que debe garantizarse y mantenerse la absoluta independencia de las Cámaras para preservar su función político-representativa.

⁹ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los Actos Parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1998.

El antecedente inmediato de los *interna corporis acta*, nos dice Aranda, lo podemos encontrar en el concepto de *interna proceedings* del derecho parlamentario inglés. Los *interna proceedings* en el sistema inglés constituían privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones legislativas y de control político. Bertoline observa que la expresión inglesa *interna proceedings* tenía un doble sentido: uno que hacía referencia a la tradicional autonomía procedimental que la Cámara de los Comunes gozaba; otro, referido a la garantía contra todo tipo de interferencias (penales) que procediendo del exterior, pudieran afectar a los parlamentarios y al ejercicio de sus funciones. Los *interna corporis* pueden referirse tanto a las materias del procedimiento legislativo, o, en sentido más amplio a cualesquiera otra cuestión relativa al funcionamiento interno de la Cámara.

De esta manera, continúa Aranda, la concepción tradicional de *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir estas discusiones así como al procedimiento de deliberación; por otro lado, los *interna corporis* se refieren a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar normas procedimentales y valorarlas discrecionalmente sobre el modo de atenerse a la disciplina parlamentaria. En definitiva lo que se pretende es que la Cámara, en aquellas materias que comienzan y concluyen en su interior, no esté sometida a ningún control externo. En última instancia la concepción más amplia de los *interna corporis* es una propuesta clara de la idea clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los poderes públicos, lo que nos lleva a recordar los esfuerzos por garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios ante las presiones de los monarcas y la lucha entre la Cámara de los Comunes inglesa y Ricardo II de Inglaterra, que perdió la vida en el patíbulo.

Fernando Santaolalla, sostiene que los reglamentos parlamentarios que gobiernan el funcionamiento de las Cámaras constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales. Su especialísima posición en el esquema estatal exige reconocer a las Cámaras legislativas esta facultad de autonormación sobre su estructura y funcionamiento. Cada una de ellas es libre para disciplinar, sin más límites que los constitucionales, sus *interna corporis*. Sobre este campo no cabe ni la iniciativa del Gobierno o de la otra Cámara ni su sustitución por leyes o normas con fuerza de ley, pues en este caso no serían ya disposiciones de la exclusiva voluntad de la Cámara correspondiente. Los reglamentos internos no son leyes en sentido formal, pero sí son normas jurídicas que vinculan a los sujetos y órganos que entran en su ámbito de aplicación. Pero la peculiaridad de estos cuerpos normativos, dice Santaolalla, no acaba ahí, pues son el mejor ejemplo de la relatividad de la sanción jurídica en el derecho parlamentario. No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra aunque resulte ajustado al reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos. En último extremo puede decirse que se hace muy difícil, por no decir imposible, obtener el cumplimiento de lo mandado.

En nuestro derecho mexicano, es el artículo 70 de la Constitución Federal la base fundamental del derecho parlamentario mexicano al estatuir en sus párrafos segundo, tercero y cuarto que: *El Congreso expedirá la ley que regulara su estructura y funcionamientos internos.*

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a

efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Es expresamente este cuarto párrafo del artículo 70 constitucional el que establece la posibilidad de que las Cámaras expidan sus interna corporis para el gobierno interior de las propias Cámaras sin intervención de ningún otro poder.

La finalidad de la doctrina de los *Interna Corporis* es doble: por un lado delimitar claramente el ámbito de actuación del Derecho Parlamentario de tal manera que éste no produzca efectos fuera del recinto de la Cámara pero por otro lado, principalmente, impedir la ingerencia de la actividad judicial o la del Ejecutivo en el desarrollo de aquellos asuntos que competen exclusivamente al Parlamento, o sea los que nacen y se desarrollan dentro de la Cámara y producen sus efectos también dentro de la Cámara.

El problema fundamental que esta doctrina enfrenta es la evolución del Parlamento que se inició como representación del pueblo para convertirse más tarde en parte de la estructura del Estado.

Los Reglamentos de las Cámaras son susceptibles de ser sometidos a control de constitucionalidad en España, donde tienen un sentido similar a la Constitución francesa de 1958 que establece el control previo de constitucionalidad de los Reglamentos al afirmar que dichos Reglamentos de las Asambleas parlamentarias, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

La vinculación directa del Reglamento de las Cámaras con la Constitución viene confirmada por la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, conforme a la cual, el Tribunal Constitucional, en relación al recurso de amparo formulado contra el acuerdo del Congreso de los Diputados, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores, diputados electos de Herri

Batasuna, (Asociación política declarada fuera de la ley), reflexiona sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos respecto de los que sin acabar de definirse, afirma que se encuentran (directamente incardinados a la Constitución) siendo su contenido propio el de regular la organización y funcionamiento del órgano parlamentario. (Considerando 3º, A.).

Ahora bien, si parece no haber dudas legislativas, jurisprudenciales o doctrinales respecto a la vinculación Constitución-Reglamentos parlamentarios y sometimiento de éstos a aquella en lo que ya no parece acuerdo, y aquí es donde se centra el problema de la naturaleza jurídica de los Reglamentos en su relación con las leyes formales y su valor jerárquico respecto de los que, sin acabar de definirse, afirma que se encuentran *directamente incardinados a la Constitución*.

Por lo tanto, la reserva de reglamento parlamentario imprime a éste la cualidad de ser una norma jurídica de desarrollo directo de la Constitución.

Naturaleza Jurídica de los Reglamentos

Si no hay dudas legislativas o doctrinales en la relación Constitución-Reglamentos parlamentarios y quedando claro que éstos se encuentran vinculados o sometidos a la Constitución por razón natural, el problema se centra en determinar la naturaleza jurídica de los Reglamentos y determinar claramente la posición jurídica de los mismos y su naturaleza.

El hecho de que los Reglamentos desarrollen directamente la Constitución ha conducido al establecimiento de un valor jerárquico de los Reglamentos, superior incluso a la Ley ordinaria de donde resulta la posibilidad de invalidar la Ley Ordinaria a través de un Reglamento. No cabe duda de que el sistema presidencial se originó en los Estados Unidos a partir de 1787 donde alcanzó su máximo desarrollo.

Por principio, el sistema presidencial constituyó una reacción al sistema monárquico y parlamentario que regía en Inglaterra cuando las colonias americanas alcanzaron su independencia y la aversión fue expresa. Durante la Convención de Filadelfia se expuso abiertamente el temor de una *monarquización* de la presidencia. La intención de la Convención Constituyente era alejar definitivamente la figura presidencial y el gobierno todo del nuevo país, de la monarquía y el parlamentarismo inglés.

Se estableció la separación definitiva del titular del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso. El Presidente no puede ser simultáneamente integrante del Poder Legislativo, como en el cargo de un Primer Ministro que sí tiene que ser miembro del Parlamento. Ni el presidente ni sus secretarios de Estado pueden ser diputados ni senadores, y éstos no pueden desempeñar comisiones permanentes del Poder Ejecutivo. Existe una incompatibilidad de cargos. En un sistema parlamentario, por el contrario, el Primer Ministro y su gabinete deben ser miembros del Parlamento y el titular del Poder Ejecutivo es el líder de la mayoría parlamentaria. La experiencia política exige una carrera parlamentaria previa antes de ocupar un puesto en el gabinete, por lo que en el sistema parlamentario el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se encuentran unidos y confundidos.

El Ejecutivo unipersonal garantiza la unidad de acción y de decisión así como la eficacia y seguridad de la Nación como responsabilidad del Presidente. En la Convención de Filadelfia algunos se inclinaban por un Ejecutivo Colegiado ante el temor de que un Presidente unitario pudiera degenerar en déspota y tiranizar al país. Por lo tanto, se estableció la separación definitiva del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso.

Existe una incompatibilidad de cargos. En el sistema parlamentario por el contrario, el Primer Ministro y su gabinete deben ser miembros del Parlamento y el titular del Poder Ejecutivo es el líder de la mayoría parlamentaria por lo

que en el sistema parlamentario los Poderes Ejecutivo y Legislativo están unidos y confundidos.

Un ejecutivo unipersonal garantiza la unidad de acción y de decisión. En la Convención de Filadelfia algunos se inclinaban por un ejecutivo colegiado ante el temor de que un presidente unitario degenerara en déspota para tiranizar al país. En cambio en el ejecutivo unipersonal, la responsabilidad es clara y exigible.

Carl Schmitt¹⁰ explica el sistema parlamentario:

En los estados del continente europeo empezó a ensancharse en el siglo XIX la influencia política de la Representación popular electiva, frente al gobierno monárquico. El Parlamento como órgano electivo trataba de extender su poder más allá de lo que las leyes permitían.

El diccionario de la Lengua española se define a sí mismo como el libro que por orden alfabético contiene y define todas las palabras de un idioma, en nuestro caso el español. En la doctrina jurídico-política alemana, la palabra *litigio constitucional*, debe su sentido especial a dos circunstancias particulares.

✓ La estructura donde una Constitución *federal* no distingue si se trata de una Confederación o de un Estado Federal. La Federación como tal, tiene un interés político y jurídico-político en los litigios constitucionales surgidos en el seno de un Estado-miembro, interés que es distinto del que existe en las reclamaciones constitucionales y del interés general de inspección. En el desarrollo histórico jurídico del Derecho político federal alemán, éste ha llevado a instituciones especiales en el curso del siglo XIX. Toda Federación se

¹⁰SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional, México 1981, p. 353.

apoya en el principio de la homogeneidad de sus miembros: en particular, la Constitución de los Estados miembros necesita presentar un mínimo de homogeneidad. Por consiguiente, toda federación tiene unos ciertos derechos de intervención, un derecho de *mediación* como se llamó en la federación alemana, mientras que, por el contrario, los estados miembros trataban de impedir en lo posible, en interés de su independencia, tal mediación. De aquí resulta una regulación especialmente establecida para los litigios constitucionales en el seno del Estado-miembro; pueden ser resueltos por la mediación de la Federación, por un Tribunal arbitral o por un Tribunal, o en vías de legislación federal. Un auténtico litigio constitucional en el seno de un Estado-miembro, no tiene que interesar desde luego, pero si bajo ciertos supuestos, a la Federación convirtiéndose así en un asunto Federal. Así se explica que el concepto de litigio constitucional fuera introducido en el derecho político alemán por un acuerdo de la Asamblea alemana de 30 de octubre de 1834.

✓ La estructura de la Monarquía constitucional en Alemania representa una situación intermedia entre el principio monárquico y el democrático, y permite tratar al gobierno y a los estamentos, al Príncipe y a la Representación popular dualísticamente, como dos partes colocadas una frente a otra y cuyas relaciones se regulan por la Constitución. La Constitución puede ser considerada de éste modo como un pacto cuyas partes son: Gobierno y Representación popular. Los litigios constitucionales entonces se determinan, no sólo por el objeto (la Constitución) sino también por las partes: Gobierno y Representación popular.

La Constitución del Imperio de 1871 emplea la palabra en el artículo 76, 2 en el mismo sentido.

La Constitución de Weimar concede al ciudadano particular un derecho de petición (artículo 126); ofrece a minorías de ciudadanos la posibilidad de suscitar un referéndum en vías de la iniciativa popular o de introducir un procedimiento de legislación por referéndum (artículo 74,3). Pero no conoce ni una acción popular de carácter general basada en la violación de una ley constitucional, ni un derecho del individuo a la resistencia armada. Del principio de la democracia no se desprende nada a favor de una facultad general de demandar o de un recurso de reposición a beneficio de individuo.

La inseguridad, la confusión, puede darse al delimitar los papeles de parte en los litigios constitucionales tiene como última razón el que la Constitución de Weimar como toda Constitución moderna, está compuesta de elementos liberales (del Estado de Derecho) y democráticos (políticos).

Una concepción liberal-individualista pura, que menospreciara todos los elementos estructurales políticos-específicos (sean monárquicos, democráticos, federales) de la Constitución, daría, si se aplicara de manera consecuente, una acción jurídica contra el Estado en cualquier caso de violación de derecho objetivo a todo hombre, y no sólo a todo ciudadano. Con esto, el Tribunal de Estado se convertiría en un Tribunal sobre el Estado y contra el Estado; toda violación de una ley sería también al mismo tiempo una violación de la Constitución.

Capítulo Tercero.-

EL Concepto de las Fuentes del Derecho

Los autores Jerónimo Betegón, Marina Gascón, Juan Ramón de Páramo y Luis Prieto¹¹, han publicado un magnífico texto titulado: *Lecciones de Teoría del Derecho*, en el que la Dra. Marina Gascón hace un puntual análisis del concepto de fuentes del Derecho. La naturaleza política del sistema de fuentes que nos sirve para el estudio de las fuentes del Derecho Parlamentario.

Dice la autora:

*Uno de los dogmas del positivismo más asentados en nuestra cultura jurídica es el de la unidad del ordenamiento jurídico; esto es, la idea de que el Derecho es un conjunto de normas sistematizadas u ordenadas en un todo unitario. La unidad del ordenamiento viene articulada mediante un tipo de normas que determina cuales son los elementos que lo componen y que, precisamente para indicar que son normas que disciplinan la producción normativa y proporcionan criterios para la identificación de otras normas se denominan metanormas. Desde la perspectiva de las fuentes, para distinguir entre normas y metanormas se habla de normas de producción jurídica y normas sobre la producción jurídica. Normas **primarias** y normas **secundarias**, en la terminología de Hart).*

(Las normas sobre la producción jurídica asumen un valor instrumental respecto de las normas de producción jurídica por cuanto determinan a qué actos corresponde el particular tipo

¹¹BETEGÓN, Jerónimo; GASCÓN, Marina; PÁRAMO DE, Juan Ramón y PRIETO, Luis, *Lecciones de Teoría del Derecho*, McGraw Hill, Madrid 1997.

de efecto jurídico consistente en la producción de disposiciones y normas jurídicas. Así, mediante este tipos de normas se fijan: a) los órganos, procedimientos y actos con capacidad para crear Derecho; b) el régimen jurídico propio de cada tipo de acto, e incluso c) los criterios para su interpretación. Se trata, por lo tanto, de una clase de normas esenciales para poder hablar con sentido de ordenamiento jurídico, ya que establecen no sólo cuales son los elementos normativos del sistema, sino también que lugar les corresponde dentro del mismo.

Es evidente que en el Derecho Parlamentario no todas las normas son órdenes que deben cumplirse bajo amenaza como veremos detalladamente más adelante.

Desde el punto de vista filosófico, se entiende como fuentes del Derecho los principios constitutivos del Derecho en general, o séase los instrumentos o instituciones necesarias para crear derecho positivo legalmente obligatorio.

Desde una perspectiva meramente de política social, las fuentes del derecho son los factores históricos, sociales, económicos y políticos que determinan la elaboración de normas e instituciones jurídicas. Normalmente cuando se habla de creación de normas de derecho positivo se hace referencia a las fuentes de producción que originan la creación de las normas positivas, o sea las instituciones creadas ex profeso como fuentes del Derecho. (Parlamentos, Congresos, Cámaras, etc.).

En este sentido nos estamos refiriendo a la producción normativa. Es necesario, por lo tanto insistir en que las *fuentes del derecho* no son las normas de derecho objetivo, ni las disposiciones que las contienen, sino precisamente el acto que es la causa de tales disposiciones, independientemente de que estas a su vez sean fuente de normas derivadas. Por *fuentes del derecho* sólo se hace referencia a los actos de producción normativa.

La Dra. Gascón en el estudio arriba aludido resume: la expresión *fuentes del derecho* alude al hecho de que el

ordenamiento regula su propia producción normativa atribuyendo a ciertos sujetos la capacidad de producir disposiciones o normas jurídicas. Por lo tanto son fuentes del derecho los actos normativos, es decir, los actos a los que el ordenamiento atribuye capacidad para crear disposiciones o normas jurídicas.

La definición de las fuentes del derecho como actos normativos se ubican en la estructura del sistema, pero esto nada dice acerca de cuando un acto es normativo; o mejor dicho constituye una fuente de Derecho.

Se habla de fuentes del Derecho para referirse al principio constitutivo del Derecho en general, es decir, no se busca lo que está al interior del sistema jurídico, sino lo que se encuentra fuera de él, al exterior, y del cual se deriva el objeto motivo de la investigación, es decir el Derecho. La Dra. Gascón pone por ejemplo: *históricamente se considera a Dios como la fuente del Derecho natural al entenderlo como la causa eficiente de las normas iusnaturalistas así como se refiere al poder político como las fuentes del Derecho positivo* y muchos autores señalan los factores históricos, económicos, sociales y políticos que determinan la elaboración de las normas jurídicas y sus instituciones. Otros autores señalan otro tipo de causas como el nacimiento de la burguesía, la revolución industrial, el surgimiento de determinado tipo de delincuencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Es cierto que muchos cambios sociales que determinan modificaciones en la estructura de la sociedad, modificaciones que influyen en sus instituciones, son considerados lógicamente como las fuentes que determinan los cambios que se operan en las estructuras jurídicas que sirven de base a los entramados de la sociedad.

En otras ocasiones se denomina fuentes del derecho a los fenómenos sociales que inducen a la creación, modificación o derogación de determinadas normas del Derecho positivo.

Se habla de fuentes del derecho, -dice la autora- en el sentido de fuentes de producción para referirse a los actos

jurídicos que, en base a las normas sobre la producción jurídica vigente en un determinado ordenamiento, tiene como efecto la creación, modificación o derogación de las disposiciones y normas que lo integran. Este es el significado con el que se alude, al reglamento como fuentes del derecho. Pero la expresión *fuentes del derecho* se usa también en el sentido de fuentes de conocimiento y entonces se refiere al conjunto de instrumentos que permiten conocer tales disposiciones o normas. Fuentes son, en esta segunda acepción del término, los documentos y publicaciones que hacen cognoscible o facilitan el conocimiento del Derecho, por ejemplo, las gacetas oficiales, pero también los textos meramente compilativos¹².

En la producción de las normas jurídicas se distinguen tres elementos: a) la autoridad normativa o sea la institución o el sujeto investido del poder de crear normas. (El Rey, el Parlamento, cualquier persona o institución autorizada para legislar), b) el acto que da origen a la norma y c) el documento que contiene la norma misma. Es preciso insistir en la separación de la norma y los actos previos que le dieron origen. La norma es el resultado, los actos previos que le dieron origen, son las fuentes. El término fuentes del Derecho hace referencia simplemente a los actos de producción que determinan la existencia de la norma, es decir aquellos actos que tienen el poder o la capacidad para crear disposiciones o normas jurídicas.

Los actos normativos que producen disposiciones jurídicas, para ser considerados como fuentes del Derecho, deben ser vinculatorios, es decir que vinculan a los sujetos con las normas jurídicas que resultan de las fuentes. En este sentido podemos considerar como fuentes del derecho, a la ley y al reglamento por ser expresiones de reglas generales y abstractas en tanto que no lo son, las sentencias, los contratos y los actos administrativos.

¹² *Ibidem*, p. 303.

Desde otro punto de vista se considera como fuentes del Derecho los procesos de integración política en aquellos movimientos sociales que determinan un cambio o variación en las normas más generales y sustantivas como la Constitución. En términos generales, las fuentes del derecho, como por ejemplo la Constitución, se encuentran sometidas a presiones políticas que determinan sus variaciones o modificaciones.

Kelsen concibe el sistema de fuentes como normas de distinto grado que operan como factores de justificación o fuentes de normas situadas en grado inferior. En palabras del propio Kelsen, con la expresión fuentes del Derecho cabe designar *no sólo los métodos de producción del Derecho... sino toda norma superior en su relación con la norma inferior cuya producción regula. De ahí que por fuente del Derecho pueda entenderse también el fundamento de validez... de una norma jurídica; es decir, la norma superior positiva regula su producción. En este sentido, la Constitución es la fuente, por vía de la legislación... de las normas jurídicas generales producidas, la norma jurídica general sería la fuente de la sentencia judicial que la aplica, y también la sentencia judicial podría ser considerada fuente de las obligaciones y derechos que estatuye entre las partes litigantes, o de la autorización otorgada al órgano que tienen que ejecutar esa sentencia.*

Sobre los hombros de Kelsen¹³

Mi único recuerdo personal de Hans Kelsen –dice el autor- se remonta a 1967. En compañía de otros estudiantes de Derecho y del profesor Antonio Bascañán, pude visitarle en la grata y nada ostentosa vivienda que él ocupaba junto a su esposa en una de las colinas de Berkeley. Permanecí entonces casi todo el tiempo en

¹³SQUELLA NARDUCCI, Agustín, *Introducción a la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen*, Edición Autorizada por el Hans Kelsen-Institut, México 2002, pp. 149-153.

silencio ante el notable jurista, inhibido seguramente por la lucidez, la agilidad y la modestia con que trajinaba entre sus libros y papeles, mientras daba respuesta a las preguntas que el grupo de visitantes le dirigíamos.

Recuerdo, asimismo, que al término del encuentro nos anunció que esa tarde debía ir al campus de la Universidad para ver una antigua película. Aceptó fotografiarse con nosotros frente a su casa, junto a una verja de madera, y le vimos alejarse en seguida no hacia el interior de la vivienda, sino calle abajo, en un viejo Chevrolet 51, cubierto por un arrugado impermeable, mientras conducía con algo de prisa y distracción, a punto de estrellarse contra el cerro y luego contra una pareja de árboles. Tenía entonces 86 años y era la época del año en que se insinuaba ya la primavera en California.

*Hans Kelsen¹⁴, el jurista más destacado e influyente del siglo, iba a morir en esa misma casa de Berkeley en 1973, a los 91 años. Se cumplen, pues, en éste ya 20 años de su muerte y no veo por qué estas líneas no puedan servirnos para avivar su memoria y hacer un recuerdo de su obra. Los partidarios de sus ideas compartirán nuestro propósito y se sumarán a este homenaje. Sus detractores concederán al menos lo que uno de sus críticos Luis Legaz y Lacambra, admitió alguna vez con hidalguía: **Si hoy podemos ver más que Kelsen –dijo el filósofo español- es a condición de montarnos sobre sus hombros.***

*Kelsen es bien conocido entre los juristas por el esfuerzo que desplegó para procurar una mejor comprensión del Derecho, de su estructura y de las nociones fundamentales de su conocimiento. Llamó **Teoría Pura***

¹⁴Publicado en la Revista *Ius et Praxis*, números 21 y 22, enero-diciembre, Lima, 1993, pp. 267-270. una primera versión se publicó en *El Mercurio* de Santiago de Chile con fecha 28 de diciembre de 1993, y vuelto a reproducir en *El Comercio* de Lima.

del Derecho a uno de sus libros y esta misma denominación acabó sirviendo para designar al conjunto total de su pensamiento. Ese modo de hablar, sin embargo, fue tal vez la fuente de muchos de los malentendidos y confusiones que su obra produjo entre quienes creyeron erróneamente que el autor vienés pretendía presentar al Derecho en un inexistente e imposible estado de pureza, cuando lo que él pretendió fue únicamente establecer las bases de una ciencia jurídica depurada de los elementos ideológicos que por siglos habían dificultado una más certera identificación y descripción del Derecho como objeto de conocimiento.

Kelsen es conocido también por sus contribuciones en el campo de la teoría política. *Esencia y valor de la democracia*, un librito suyo de 1920, es una verdadera joya en cuanto explicación sobre lo que significa hablar de democracia cuando invocamos esta palabra para referirnos a esa forma de gobierno que el propio Kelsen prefirió también a todas las demás, porque, al presuponer ella la libertad y al fundarse además en la tolerancia, era la única que correspondía con su vocación científica y con su consiguiente deseo de ver desarrollarse la ciencia con el mínimo de interferencias producidas por quienes detentan el poder.

Partidario de un conocimiento jurídico expurgado de jactancias metafísicas, de contaminaciones ideológicas y de genuflexiones ante los poderes de turno, prosélito de una forma de gobierno que se manifiesta dispuesta a entregar el poder sólo a quienes consigan para sí la mayoría y se muestren dispuestos a ejercerlo con respeto por las minorías, Kelsen no pudo menos que padecer la persecución del nacionalismo y la hostilidad de los colaboradores que éste tuvo también en el mundo científico y universitario.

Después de deambular por diversas universidades europeas pudo Kelsen radicarse finalmente en los

Estados Unidos, en 1940. Allí, en un clima político e intelectual muy diferente, continuó hasta el fin de sus días haciendo lo que siempre había hecho y lo único que en verdad debe hacer todo auténtico hombre de ciencia: pensar y dejar pensar libremente, y no guardar otra fidelidad que a las pocas evidencias y a las sinceras convicciones que pueda conseguir en su comprensión del mundo y de las cosas.

*Los precedentes recuerdos y reflexiones encuentran motivo, como se dijo, en el reciente aniversario de la muerte de Kelsen, pero, también, en la feliz y oportuna publicación en el Perú de una obra de Kelsen que constituye un espléndido resumen de las ideas del autor. Me refiero a la Introducción de la **Teoría Pura del Derecho**, en traducción de Emilio O. Rabasa, y que cuenta con una informada Presentación de Domingo García Belaunde y con un Apéndice Bio-bibliográfico de Kelsen que ha preparado José F. Palomino Manchego, ambos de la Universidad de Lima.*

*La obra en referencia fue redactada por Kelsen al modo precisamente de un compendio introductorio a su **Teoría Pura del Derecho**. Esta última, por otra parte, no es sólo el título de uno de los libros más importantes del autor – que cuenta con dos versiones, una de 1934 y la segunda de 1960-, sino la denominación que acostumbra darse al conjunto de las ideas que Kelsen vertió durante su larga vida en más de seiscientas publicaciones.*

*Escrita con brevedad y con propósitos deliberados de simple divulgación, **Introducción a la Teoría Pura del Derecho** cubre, sin embargo, con claridad y síntesis, algunos de los principales temas desarrollados por Kelsen a lo largo de toda su obra escrita, tales como Ser y Deber Ser, Causalidad e Imputación, el Derecho como orden coercitivo, Derecho y Estado, Derecho y Moral, Positivismo Jurídico y Doctrina del Derecho Natural.*

Por lo mismo, se trata de una obra muy útil, a efectos académicos, en dos sentidos diferentes: como texto introductorio que puede ser utilizado en el primer año de los estudios de Derecho, y, a la vez, como síntesis del pensamiento del autor sobre el Derecho en un curso de término de los estudios jurídicos, como es el de Filosofía del Derecho.

La obra que comentamos fue antes publicada en México, pero es hoy de difícil hallazgo en esa edición, ya lejana, que data de 1960. Por lo mismo, y tal como señalamos anteriormente, no ha podido ser más feliz y oportuna la iniciativa del profesor García Belaunde en orden a gestionar y presentar lo que constituye la primera edición peruana de una obra muy adecuada tanto como aproximación y como síntesis del pensamiento de Kelsen. Valioso es también el esfuerzo que ha hecho el profesor José F. Palomino Manchego para presentar en esta nueva edición lo que él llama Bio-bibliografía de Hans Kelsen.

En un medio como el nuestro –el de las naciones del cono sur de América- en el que este tipo de iniciativas editoriales son más bien escasas, el trabajo que han llevado a cabo los profesores García Belaunde y Palomino Manchego merece las más calurosas felicitaciones.

*Así lo entendió también el **Instituto Hans Kelsen** de Viena, y su infatigable director Dr. Robert Walter, cuando concedió autorización para la edición peruana de la obra que hemos comentado en estas líneas.*

La Dra. Gascón resume los siguientes puntos:

*1º. La relación entre una fuente y otra se expresa en términos de transferencias o **delegaciones de poder**, es decir, una fuente situada en un determinado grado de la pirámide sólo tiene poder normativo en la medida en*

que le haya sido delegado por otra fuente de grado superior y dentro de los límites de esa delegación.

2º En cada delegación de poder se determinan las **condiciones de validez** de una norma. Concretamente, en cada delegación se expresa: a) el **sujeto** habilitado para producir una norma, b) el **procedimiento** adecuado para ello, y c) la **competencia** material. Dicho de otro modo, la validez de una norma dependerá del respeto por las condiciones de validez establecidas por la norma superior, que es, respecto a aquella, una norma sobre la producción jurídica.

3º. Consecuencia de lo anterior es que todo acto jurídico es a la vez la aplicación de una norma y la creación de otra, salvo la norma primera, que es pura creación, y los actos que están en la base de la pirámide, que son actos de pura ejecución. Se acaba por tanto, con la distinción entre **creación y aplicación** del Derecho característica de la teoría de la interpretación que había reservado el monopolio de la creación a un órgano político ad hoc (el legislador), dejando las operaciones de aplicación a instancias neutrales, no políticas.

4º. Se disuelve la categoría de **fuentes**. Si todos los actos jurídicos son actos de creación del Derecho, y no sólo de aplicación, todos son fuentes del Derecho por lo que esta categoría pierde por completo su valor analítico¹⁵.

En consecuencia, todo derecho positivo tiene como fuente primigenia, la Constitución.

Marco Referencial del Derecho Parlamentario

Para establecer el marco referencial del Derecho Parlamentario, debemos mencionar las siguientes normas jurídicas:

✓ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

¹⁵GASCÓN, *Op. Cit.*, p. 212.

- ✓ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*
- ✓ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*
- ✓ *Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación.*
- ✓ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- ✓ *Estatuto de la Administración Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.*
- ✓ *Acuerdos Parlamentarios* (aprobados por las LX y LXI Legislaturas).

La Constitución Política, es la base fundamental del Derecho Parlamentario. Numerosos artículos de la Constitución se refieren a la organización y funcionamiento del Congreso. Destacan por su importancia:

El artículo 3º que en su fracción VIII estipula que el Congreso de la Unión, unificará y coordinará la educación en toda la República y para tal efecto expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

El artículo 14 que establece el mandato imperativo para el Congreso de no dar efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna, a ninguna de las leyes que expida.

El artículo 26 que dispone que el Congreso intervendrá en la planeación democrática del desarrollo nacional que impulse el crecimiento de la economía con equidad, lo que significa que el Congreso debe intervenir en el que se denomina Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 29 que previene los casos graves en los que, para hacerles frente, se deben suspender las garantías individuales, compete al Congreso autorizar la suspensión de las garantías, determinando cuales son la que se suspenden, por cuanto tiempo y en que parte del territorio nacional tiene vigencia la suspensión.

Los artículos 50 al 79 inclusive que constituyen el Capítulo Segundo del Título Tercero, que se refieren a la organización y

funcionamiento del Congreso, su división en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Las normas que se deben observar cuando las dos Cámaras actúan unidas, la manera de funcionar de cada una de las Cámaras por separado. Las facultades del Congreso General y las de cada Cámara en particular, así como las funciones y facultades de la Comisión Permanente. Quedan también comprendidas la organización, funcionamiento y facultades de la Auditoría Superior de la Federación que es el órgano de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar todos los gastos federales.

El artículo 93 que fija las facultades de información e investigación que tiene el Congreso.

El artículo 102 que ordena al Congreso establecer organismos de protección de los derechos humanos, y fija las facultades y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los artículos del 109 al 112 que establecen los procedimientos a cargo de las Cámaras del Congreso en la determinación de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.

El artículo 122 que fija la intervención del Senado en el funcionamiento de las autoridades del Distrito Federal y

El artículo 131 que establece la potestad del Congreso para facultar al Ejecutivo la fijación de los aranceles y en general el manejo del comercio exterior.

El texto original de la fracción XXIII del artículo 73 decía:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

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

Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1934 que promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Ubicación del Derecho Parlamentario

En una secuencia lógica, el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional que a su vez se desprende del Derecho Público. Del Derecho Constitucional se derivan diversos estudios especializados que tienen en aquel un tronco común.

Garantías y Amparo

Sistema Político Mexicano

DERECHO CONSTITUCIONAL

Derecho Municipal

Derecho Electoral

Derecho Parlamentario.

Como el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas y relaciones que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo, o Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados, incluyendo a la Comisión Permanente, este conjunto de normas que arrancan de la Constitución, van derivando hacia la legislación secundaria, la doctrina del Derecho Parlamentario, que tiene títulos para considerarse una disciplina autónoma.

El Derecho Parlamentario es una disciplina reciente. En 1987, en el antiguo recinto de la Cámara de Diputados situado en las calles de Donceles, se celebró el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano en el que reclamó para sí, precisamente la denominación de *Derecho Parlamentario*, en dicho curso impartieron cátedra, distinguidas personalidades. El Maestro Antonio Martínez Báez, dictó una cátedra magistral en la que expresó: *El Parlamento, insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias, por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando*

Derecho Parlamentario, fórmula o denominación universalmente aceptada.

Esta rama jurídica es la que precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el Congreso o Parlamento y el Gobierno, lo que la teoría clásica denominaría, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es palpable el proceso de fortalecimiento que ha tenido el Poder Legislativo desde la década de 1970, principalmente a través de la reforma de 1977 que transformó el sistema electoral y amplió las facultades del Congreso de la Unión. Posteriormente se modificaron la regulación de los partidos políticos, la responsabilidad de los servidores públicos, la política exterior, derechos humanos, deuda pública, gobierno del Distrito Federal, la organización del Poder Judicial y del régimen electoral. Todas estas reformas se vinculan con el Congreso de la Unión y su ámbito de competencia, afectando sus facultades y en varios aspectos su organización interna.

Aunque como disciplina es de factura reciente, el Derecho Parlamentario tiene añosos antecedentes de prosapia. Baste citar los nombres de Cayetano Filangieri, autor de *La ciencia de la Legislación* cuya traducción del italiano al español data del año de 1787. La edición de esta obra cuenta con los valiosos comentarios de Benjamín Constant y en primerísimo lugar la obra del muy conocido Jeremy Bentham, (1748-1832) abogado y político inglés, destacado por sus indagaciones en economía y en filosofía, decidido defensor del utilitarismo jurídico postulando la primacía de la ley sobre todo tipo de regulaciones y conducta y privilegiando la codificación del derecho como medio para alcanzar los altos fines del mismo como la seguridad esencial, no obstante que como inglés, pertenecía al sistema del derecho consuetudinario, se dio a la tarea de recopilar y ordenar el gran número de disposiciones reglamentarias que integraban el régimen interno del Parlamento inglés, producto de costumbres de gran antigüedad y que jamás habían sido codificadas, y que, aunque vigentes, se encontraban en total desorden. Bentham publica

estas disposiciones en su obra que tituló *Tácticas parlamentarias* que fueron ampliamente conocidas en Francia primero y luego en todo el mundo.

En 1787 se reunieron en Francia los Congresos Provinciales cuyos trabajos se desarrollaban con torpeza debido a las cuestiones surgidas en relación con los procedimientos internos, las decisiones precipitadas y contradictorias, el desorden en la conducción de los debates y otras muchas dificultades surgidas de la inexperiencia.

Bentham se dio a la tarea de elaborar un manual que contuviera las experiencias y formalidades que se observaban en el Parlamento inglés, trabajo que envió a Mirabeau, miembro de la comisión designada por la Asamblea para establecer las reglas de procedimiento que normasen el trabajo de la Asamblea.

Aunque la Asamblea francesa rechazó la obra por provenir de un inglés, a la postre sirvió como modelo.

Denominación del Derecho Parlamentario

Tradicionalmente se denominaba Derecho Legislativo al conjunto de normas que, desprendiéndose directamente de la Constitución Política, regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión, de cada una de sus Cámaras y de la Comisión Permanente.

Con el término *Parlamento* se designa a la asamblea en que se deposita el Poder Legislativo. Este vocablo, de origen europeo, se utilizó primero en la Gran Bretaña y en Europa continental para referirse a los cuerpos legislativos.

Al desprenderse de Inglaterra las colonias americanas y adquirir su independencia, rechazaron el nombre de *parlamento* para el Poder Legislativo, al que denominaron *Congreso*, integrado por sus dos Cámaras, la Cámara de Representantes a la que concurren los representantes del pueblo electos democráticamente en cada uno de los Estados, según el número de sus pobladores y el Senado, o Cámara de

Senadores, integrada por representantes de cada uno de los Estados Federados en forma paritaria, dos senadores por cada Estado, sin importar su tamaño ni su importancia.

Al asumir su independencia cada uno de los países latinoamericanos, se organizaron como repúblicas según el modelo norteamericano, y sus Poderes Legislativos se denominaron Congresos, lo mismo las repúblicas que adoptaron la forma federal, como las que adoptaron la forma unitaria o central.

De esta manera, quedaron designadas como *parlamentos* las Asambleas Legislativas originadas en el seno de las monarquías mientras los *congresos* son los órganos representativos de las repúblicas.

Hoy en día, parece existir un consenso universal para que toda asamblea donde resida el Poder Legislativo, pueda denominarse genéricamente *parlamento*, la rama del Derecho Público, y particularmente del Derecho Constitucional, encargada de regular su estructura, funciones y relaciones, es el *derecho parlamentario*.

En México, la doctrina jurídica de esta joven disciplina, ha definido ya su denominación, objeto y alcances, si bien el proceso de transformación en que se encuentra inmerso el sistema político y con él, el propio Congreso, obliga a una permanente reflexión acerca del Poder Legislativo y el sistema jurídico que lo conduce, que es el *Derecho Parlamentario*.

Objeto del Derecho Parlamentario

La materia del Derecho Parlamentario abarca no sólo el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias, sino que abarca cuestiones más amplias como son:

Su contribución a la definición del régimen político.

La regulación intrínseca de los procedimientos y de los órganos y estructuras encargadas de la función parlamentaria y legislativa; y

La determinación de los vínculos entre los parlamentos o congresos y la sociedad y sus grupos, particularmente el electorado y la ciudadanía, los partidos políticos, los grupos de presión y los medios de comunicación social.

En su acepción de *Derecho Parlamentario*, esta rama jurídica precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el Parlamento y el Gobierno, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo según la teoría clásica. Este tipo de relaciones entre ambos poderes define el régimen político como parlamentario, presidencial, semipresidencial, directorial o de asamblea, confirmando así que las funciones parlamentarias son fuente del Derecho Constitucional, y que éste contiene los elementos e instituciones básicas del Derecho Parlamentario, lo que determina que pueda hablarse de un Derecho Parlamentario Constitucional y de un *Derecho Parlamentario* como rama autónoma.

Santaolalla López¹⁶, en su obra de *Derecho Parlamentario Español*, afirma que:

Lo que cualifica al derecho parlamentario frente al resto del Derecho Constitucional, es la peculiaridad de su objeto, que a su vez se trasmite al conjunto de normas que forman su contenido, añade: así las cosas, cabe definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Nos dice mi querido amigo y compañero Bernardo Bátiz. A su vez, Bátiz continúa:

Podemos agregar, para concluir, que las reglas del Poder Legislativo, que constituyen el derecho parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal, que sirve para

¹⁶BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México 1999, pp. 8 y 9

ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tiene una función legitimadora de las resoluciones de las cámaras, de tal modo que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validez y obligan a sus destinatarios.

Capítulo Cuarto.-

Incompatibilidades y delimitaciones

Las incompatibilidades de diputados y senadores son el conjunto de cargos y de situaciones jurídicas que no se pueden ejercer mientras se ostente el mandato representativo.

Las incompatibilidades persiguen la absoluta independencia de los parlamentarios en relación con los otros poderes del Estado y las fuerzas políticas sociales y estas prohibiciones tienen por objeto asegurar la independencia de diputados y senadores. Así mismo, tratan de asegurar la independencia de éstos funcionarios y persiguen además eliminar situaciones privilegiadas que producirían discriminación y privilegio en el proceso electoral. Las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral con la consecuencia de producir la nulidad en la elección de las personas afectadas por esta situación.

La incompatibilidad obliga al parlamentario a escoger entre su escaño y la participación incompatible con su cargo.

Consecuencia de esta diferencia de efectos entre la inelegibilidad y la incompatibilidad es también la diferencia entre el órgano llamado a controlar su observancia. Por afectar el proceso electoral, las causas de inelegibilidad son verificadas por el órgano competente que juzga la regularidad de las elecciones y por tanto (en España) este tipo de situaciones pertenece a la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos. De la misma manera las causas de incompatibilidad que afectan el ejercicio del mandato parlamentario tienen que ser reclamadas por el órgano competente al que corresponde vigilar la regularidad de las elecciones.

En cambio, las causas de incompatibilidad afectan el ejercicio del mandato durante todo el tiempo que dure este, por lo cual basta la denuncia de tales hechos para que se suspenda la vigencia del nombramiento efectuado.