



CRV-VIII-21-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

Sara Berenice Orta Flores
Jorge O. Bercholc

CATEGORÍA JURÍDICA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA HECHURA DE LEYES

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

CATEGORÍA JURÍDICA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA HECHURA DE LEYES

Sara Berenice Orta-Flores ¹

Jorge O. Bercholc ²

Resumen

Bajo los conceptos de la teoría constitucional que se derivan del constitucionalismo contemporáneo occidental de la segunda mitad del siglo XX, todos los actos de autoridad requieren estar investidos de legitimidad democrática, deben ser congruentes con la voluntad soberana de donde se originaron. El principio democrático encuentra en el Poder Legislativo a su principal receptor, porque éste alberga una muestra representativa de la pluralidad política existente, este principio nace para proteger en su nombre, al bien jurídico máspreciado del Estado: el pueblo, en especial su voluntad política.

Uno de los momentos en que dicho principio se manifiesta nítidamente en el Poder Legislativo es cuando hace leyes, cuando todas las articulaciones de este último cobran vida para accionar una de las tareas para la que está construido: la función legislativa. Para este trabajo, se entendió que el principio democrático se observa en las reglas de mayoría, participación y publicidad. De mayoría cuando son normas que procuran la libertad del legislador para debatir, para deliberar en un ámbito de igualdad y libertad; de participación cuando son normas que protegen las decisiones colectivas del órgano colegiado, buscando siempre que las minorías hayan tenido la oportunidad de hacerse oír, incluso, de haber tenido la oportunidad de convencer con sus argumentos al opositor, y además, en todas las reglas de votación; y de publicidad cuando existe transparencia en la disposición de las evidencias de los trabajos del Legislativo, es decir, que se evite la opacidad, ya que no es republicana, y que los medios de comunicación y el pueblo puedan estar presentes o enterados.

¹ Miembro de la Redipal. Abogada por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana León y Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Ciudad Valles, San Luis Potosí, México. Correo electrónico: ortaflores@gmail.com

² Doctor en Derecho Político, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: estudiobercholc@fibertel.ar

CATEGORÍA JURÍDICA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA HECHURA DE LEYES

Introducción

El procedimiento legislativo que se sigue en las cámaras de representantes es, en un Gobierno democrático, el mecanismo mediante el cual el poder soberano —el pueblo— traduce su voluntad en normas de carácter general a las que habrá de someterse. La pureza con que deben manufacturarse esas normas adquiere una relevancia tal, que ha sido preciso elevar a rango constitucional los parámetros mínimos para que cada norma que emane del Poder Legislativo sea el producto de una deliberación incluyente y equitativa.

La democracia, cuando se adopta como forma de Gobierno, implica para el órgano colegiado que crea leyes, que todos sus actos y normas internas deben respetar la igualdad y participación de sus integrantes; que se tomen decisiones deliberadas y se respete el voto de cada representante; que no exista opacidad en el trabajo parlamentario y que operen canales de comunicación externos e internos adecuados, entre otros requisitos.

Por ejemplo, cuando acontecen violaciones al procedimiento legislativo, además de denotar la dispraxis de un pilar fundamental del Estado, como es el Poder Legislativo, también se transgreden las reglas básicas de la relación contractual entre representante y representado. Bajo estas premisas, si la función normativa que desarrollan los diputados o senadores no es congruente con el principio democrático, se transgrede la esencia del Estado constitucional.

La tarea de hacer operativo un principio abstracto como es el democrático, sólo puede realizarse dentro de un esquema teórico y jurídico que conceptualice a la Constitución como un documento normativo, esto quiere decir que todas sus disposiciones —principios y reglas— se consideren supremos en el orden jurídico y, por tanto, vinculantes para todas las personas y autoridades de ese Estado.

Para juridificar el principio democrático se requiere partir de lo general a lo particular, y a ello responde la estructura de esta ponencia. Éste será un ejercicio para volver práctico un concepto abstracto, y utilizarlo como herramienta de uso en la vida parlamentaria. Aunque no de forma limitativa, sí se propone detectar las hipótesis de derecho en que se manifieste la protección de la soberanía popular en la función legislativa, visto desde la Cámara de Diputados del Congreso Federal.

Desarrollo

La dinámica de interpretación de la democracia, y por tanto del principio democrático, ha girado bastantes grados desde el siglo XVII hasta nuestros días. En el Estado liberal, el parámetro para defender la voluntad popular era la norma escrita basándose en el principio de legalidad; en el Estado constitucional se sigue protegiendo la voluntad soberana, pero ahora se materializa en un documento supremo. Esto lleva a afirmar que el primer parámetro de control del principio democrático es la Constitución, pero también el que la Constitución tenga calidad de normativa, permite que los rangos de interpretación alcancen la efectividad de los principios generales de derecho, aun cuando no se encuentren textualmente en la Carta Máxima.

Las constituciones emanadas de poderes constituyentes legítimos son documentos cargados de un sentido axiológico congruente con el proceso democrático del que emanaron. Vanossi afirma que la doctrina trata al poder constituyente de manera multívoca y existe una Babel de conceptualizaciones; es posible afirmar que los principios generales que lo acompañan (al constituyente) son prescripciones superiores que se vierten en todo el cuerpo de la Constitución.

En el Estado constitucional se considera a los principios constitucionales como principios jurídicos, como normas abstractas susceptibles de traducirse en derecho subjetivo o en normas de procedimiento; “los principios generales constitucionales tienen la cualidad, pues, de ser los principios generales fundamentales del ordenamiento jurídico”. Los principios constitucionales empapan de legitimidad democrática el funcionamiento del Estado; la legitimidad es esa probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos, es esencial un mínimo de voluntad de obediencia, un interés de obedecer, es esencial una relación auténtica de autoridad.

Se hace referencia a lo anterior porque estas condiciones colaboran para justificar la juridificación del principio democrático. Y en efecto, la fuerza vinculante de la constitución apunta a que toda idea de norma constitucional es una norma jurídica genuina y susceptible de producir efectos jurídicos, por tanto, los principios generales que están insertos en el texto constitucional son susceptibles de aplicación inmediata; pero también, desde la sobreinterpretación de la Constitución, establece que en caso de que un principio no se encuentre en el texto constitucional también puede exigirse, porque esta interpretación extensiva no admite ninguna discrecionalidad del legislador, puesto que permite extraer innumerables normas implícitas en la Constitución, que son idóneas

para regular cualquier aspecto de la vida social y política. Así, el principio democrático no sólo se encuentra encapsulado en el texto de una Constitución, sino que se vertebra a través de las normas generales que conforman el orden jurídico.

El principio democrático encuentra en el Poder Legislativo a su principal receptor, porque alberga una muestra representativa de la pluralidad política existente. Este principio emerge para proteger en su nombre al bien jurídico más preciado del Estado: el pueblo, en especial su voluntad, su voluntad política.

Uno de los momentos en que el principio democrático se manifiesta nítidamente en el Poder Legislativo es cuando hace leyes, cuando todas sus articulaciones cobran vida para accionar una de las tareas para la que está construido: la función legislativa. Para alcanzar lo anterior, se requiere transitar por diversas fases consecutivas diseñadas para proveer de legitimidad al producto final que será la norma, y cada una de estas etapas debe trascurrir en un clima de libertad e igualdad, tanto para las filiaciones políticas ahí representadas, como para cada legislador en lo individual.

Normas del procedimiento legislativo que concretan el principio democrático

El carácter principialista de la Constitución en un Estado constitucional y democrático de derecho, conlleva a que se propugne por la eficacia de cada uno de los postulados ahí vertidos. Incluso cada principio constitucional es susceptible de vertebrarse en normas generales que lo hagan eficaz en los hechos.

Se coincide con Paloma Biglino Campos en su obra *Los vicios del procedimiento legislativo* al argumentar que el principio democrático, en cuanto principio general constitucional, tiene eficacia suficiente para servir como criterio de interpretación de las normas del orden parlamentario, y que junto a esta capacidad, también posee la aptitud necesaria para concretarse en una serie de preceptos ordenadores del procedimiento legislativo y estos preceptos constituyen requisitos necesarios para la elaboración de la ley.

La emisión de normas generales, abstractas e impersonales, tiene que ver con el funcionamiento y función de la democracia; para Bovero, la función de esta última es la de producir decisiones colectivas con el máximo de consenso crítico y con el mínimo de imposición, y el funcionamiento de la democracia lo detecta a través de los verbos: elegir, representar, deliberar, decidir. En este punto la función legislativa y el fin democrático del Estado se unen, y ello responde a que el Parlamento (o el Poder Legislativo) es, por

esencia, el órgano con la carga democrática más densa de todo el ensamble constitucional, su carga representativa, deliberante y decisoria lo determina.

Norberto Bobbio, cuando señala los elementos mínimos que debe tener un Estado para considerarse democrático en la modernidad, identifica el papel que juega el legislativo al expresar que “tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos”, pero además, que “ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría...”.

Otra nota distintiva de la democracia es el carácter público de los actos gubernamentales, sólo así los ciudadanos están en condiciones de juzgarlos y de esta forma ejercer ante ellos una de las prerrogativas fundamentales del ciudadano en una democracia: el control sobre los gobernantes. Bobbio ha destacado que el principio de visibilidad de las instituciones representativas es revolucionario, ya que contraviene la tendencia del poder a ocultarse.

Lo anterior conduce a una pregunta obligada: ¿dónde está el principio democrático en un procedimiento legislativo? Puede responderse que se encuentra en todos aquellos actos procedimentales que tienen como finalidad la protección a la manifestación efectiva del interés popular en la producción de normas generales. Este interés puede protegerse de forma interna o externa; de forma interna cuando esa protección se focaliza dentro del ámbito de las cámaras legislativas, ya sea en su desenvolvimiento como cuerpo colegiado o en el de cada legislador individualmente; y la protección externa del interés popular se detecta cuando abarca a todos y cada uno de los individuos que son potenciales beneficiarios de las resoluciones de una determinada asamblea legislativa.

Es a través de los requisitos de mayoría, participación y publicidad como puede decodificarse la voluntad soberana que actúa en un órgano colegiado que elabora leyes. En estos tres requisitos descansan los actos tendientes a dotar de legitimidad a la ley en un procedimiento legislativo. El de mayoría está en la base del constitucionalismo contemporáneo y es, además, una condición necesaria de la democracia; la participación, por otra parte, es un requisito previo para la toma de decisiones y consiste en garantizar que todos los implicados en el procedimiento legislativo actúen en condiciones de libertad e igualdad, por último, en la obra de Biglino Campos que se ha citado, se destaca también el requisito de publicidad, que se deriva de la esencia representativa de un parlamento y del carácter integrador de la ley.

Regla de mayoría

La regla de mayoría se volvió imprescindible desde que en el Estado moderno se dejó de depender de un monarca para la toma de decisiones. Incluso desde las primeras deliberaciones del rey en posición de *primus inter pares* en el medioevo, y por supuesto desde la formación del Estado liberal, fue necesario sustituir la voluntad unipersonal del monarca, con la del nuevo ente colegiado de decisión: el parlamento. Y, toda vez que la unanimidad no puede ser la regla general en un órgano colegiado, fue que el principio mayoritario se convirtió en la lógica de la toma de decisiones de los nacientes parlamentos, es la única forma de encausar hacia un sentido la voluntad múltiple de sus integrantes.

No obstante, en el Estado constitucional por el que se transita, el principio mayoritario no es suficiente para considerar una decisión como democrática; este principio debe actuar al lado de la pluralidad política, es decir, que si bien las mayorías deciden, siempre tiene que existir el espacio para escuchar a las minorías y, en dado caso, ese espacio debe ser suficiente para que tengan la oportunidad de influir en la decisión final de los otros integrantes. El derecho de argumentar, de debatir, es disponible para las minorías políticas, pero para las mayorías, tal obligación opera distinto, éstas deben de otorgar esos espacios so pena de que las decisiones tomadas sean ilegítimas y, por tanto, puedan ser revisadas por el juez constitucional y declararlas inválidas.

Si bien es cierto que el principio democrático se expresa por medio del cúmulo de votos de las mayorías, también es cierto que toda constitución democrática es un límite a la voluntad de la mayoría. Este concepto de mayoría está unido a la idea de igualdad de quienes intervienen en la toma de decisiones en un libre proceso de deliberación, pero en este proceso deliberativo aunque la palabra final está en boca de la mayoría, debe incluirse el derecho de las minorías a discutirla. La regla de la mayoría, por tanto, no puede referirse a todas las decisiones imaginables si a la vez pretende ser calificada como democrática.

Entendemos que la democracia y el principio mayoritario no son conceptos que se ensamblen automáticamente. La regla de mayoría, si se le toma desde el punto de vista de superioridad numérica en las decisiones colegiadas, puede funcionar incluso en regímenes autoritarios. Democracia y mayoría pueden ser conceptos excluyentes entre sí, si no se hacen las precisiones conceptuales oportunas.

Regla de mayoría en el ordenamiento federal mexicano

Los ordenamientos parlamentarios deben garantizar que las resoluciones de las cámaras se tomen bajo los parámetros de un órgano deliberativo democrático y que sus procedimientos para captar el sentido de votación sean eficientes y veraces. El interés de la cámara siempre tiene que ser superior a los intereses particulares o de grupo, y una de las funciones del presidente de la Mesa Directiva es velar por ello, tal y como se observa en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LO) en su artículo 22 numeral 3.

El voto es la manifestación perfecta de la voluntad del legislador, es el origen del principio mayoritario, pues a partir de la aglutinación de afinidades en las resoluciones es como se forman mayorías, y sólo éstas deciden finalmente cualquier determinación. Existen tres tipos de voto: a favor, en contra o abstención (art. 135 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en adelante RCD). La votación, por su parte, es el registro de la suma de votos individuales del órgano colegiado, y las opciones son nominales, económicas y por cédula (art. 137, RCD).

En México las votaciones a las leyes o decretos deben ser nominales (art. 72.C, CP); es cuando se conoce el nombre del diputado o senador que votó a favor o en contra, lo que es congruente con la idea del compromiso social del legislador, quien debe responder por cada uno de sus votos ante la comunidad.

Existen fórmulas para “cuidar la votación”, es decir, para proteger la voluntad del representante; por ejemplo, en lo que hace a la votación nominal, el secretario debe preguntar hasta dos veces si falta algún miembro de votar, y por otro lado, en la votación económica, el secretario pregunta si existe duda del resultado de una votación, aun cuando ésta se haya repetido o sea impugnada por un grupo, esto de acuerdo con el artículo 138, fracción III y 139, fracción V, del RCD. Otra previsión para proteger las votaciones se observa cuando al momento de votar, el secretario debe anunciarlo en el Salón de Sesiones y con avisos en todo el Recinto (acto conocido por el que a la señal de una fuerte alarma, se apresuran los diputados para converger al sistema de votación electrónica).

Otro aspecto nodal del principio de mayoría es, por supuesto, el quórum, que de acuerdo con el RCD, es el número de legisladores requeridos para que el Pleno, las comisiones y los comités puedan abrir sus sesiones y reuniones respectivamente, así como para realizar votaciones nominales (art. 3.XIX). El quórum es una premisa básica para que los legisladores actúen como tales, y es importante dentro del principio

democrático precisamente porque para iniciar cualquier sesión, debe procurarse la mayor asistencia de voluntades; es el primer momento en el que se protege la presencia de un número representativo del órgano colegiado. En México, las cámaras federales no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros (art. 63, CP). Esta mayoría absoluta de integrantes también se solicita para cada una de las cámaras cuando tienen que sesionar conjuntamente, tal y como lo establece el artículo 8 de la LO. El vigilante que se encarga de comprobar el quórum es el secretario de la Mesa Directiva (art. 25. b), LO).

Para procurar la funcionalidad de la Cámara, en México se ha optado por no verificar el quórum a cada momento, lo que hace que sea visible la falta de asistentes a la sesión, solamente se verifica en las votaciones nominales, y si ahí se comprueba la falta de quórum, el presidente puede declarar un receso hasta por 15 minutos, y si al término se vuelve a verificar que no existe quórum, se levanta la sesión (art. 46, RCD).

Los tipos de mayorías que puede alcanzarse en una votación son tres: mayoría absoluta, mayoría calificada y mayoría simple. Es excepcional que se requiera la dificultad de alcanzar mayoría absoluta o mayoría calificada para la toma de decisiones, por lo general las votaciones se verifican por mayoría simple de votos (art. 136.1, RCD).

La Constitución Política mexicana, por ejemplo, en lo que hace al procedimiento legislativo, fija que para aprobar o no las observaciones al veto presidencial se requiere la mayoría de las dos terceras partes del número total de votos (art. 73.C, CP), y para aprobar reformas a la Constitución Política, las dos terceras partes de los presentes (art. 135, CP). Esto es una diferencia considerable, puesto que en el primer caso el mínimo sería 334 votos, y para el segundo, 168.

Otro requerimiento de mayoría calificada lo encontramos al votar una iniciativa cuando sobre ésta haya transcurrido el plazo para dictaminar, es decir, cuando se tiene por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo; si no se obtiene esa clase de mayoría, se considera desechada y el asunto como totalmente concluido (art. 89. 1, RCD). En la mayoría absoluta debe verificarse para las demás opciones del procedimiento legislativo ordinario que regula la Constitución federal (art. 72.D y E, CP).

El principio de mayoría también se protege estableciendo inhibiciones al diputado para evitar que no vote, es así que si lo hace de forma persistente en una sesión, se considera como inasistencia; también se impone la misma sanción si se abstiene de votar en la mitad de los proyectos de ley o decreto que se discutan en una sesión, salvo, por supuesto, que exista justificación (art. 47.1, II, RCD).

En comisiones los dictámenes deben aprobarse por mayoría simple (art. 84.1, RCD) y una vez aprobado el dictamen, los legisladores no pueden cambiar el sentido de su voto, como tampoco retirar su firma (art. 86.1, RCD). Por otra parte, la votación de la mayoría de los presentes se utiliza sólo cuando son acuerdos de la Comisión, pero los acuerdos de la Junta Directiva de la Comisión deben suscribirse por la mayoría de los integrantes (art. 146.3, 167.4, RCD).

Las fórmulas para dirimir empates también son una muestra de cómo garantizar el predominio de la mayoría: si hay empate en la votación, debe repetirse, y es importante que sea en la misma sesión; si hay empate por segunda vez, se debe discutir y votar de nuevo el asunto, pero en la sesión inmediata. Ahora bien, si el empate persiste en esta última sesión, ese asunto debe tenerse por desechado y no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, salvo que se trate de asuntos que por su vencimiento o trascendencia requieran una resolución inmediata, siendo así, se debe votar nuevamente tras un receso (art. 142, RCD).

Los empates en comisiones, por su parte, se resuelven repitiendo la votación en la misma sesión, y si existe empate por segunda vez, se discute en la sesión inmediata, y si persiste el empate, el asunto debe resolverse en el Pleno (art. 45.7, LO).

Otra forma de proteger la voluntad soberana de las cámaras es la prohibición de hacer modificaciones sustanciales a aquellos dictámenes que después de haber transitado por diversas etapas de elaboración normativa fueron aprobados por el Pleno. Por ello, todo proyecto antes de que se remita a la instancia correspondiente de acuerdo con el proceso de cada dictamen (a la Cámara de Senadores, al titular del Ejecutivo o a las legislaturas de las entidades federativas) puede modificarse sí y sólo lo ordena la Mesa Directiva, pero estas modificaciones se llevan a cabo para el único objetivo de hacer correcciones de sintaxis, de ortografía o, como lo dice el RCD, “las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y claridad en las leyes o decretos”, sólo la comisión que dictaminó el proyecto puede intervenir en esta etapa (art. 93). Con lo anterior se observa una protección más a la voluntad de los diputados, y además para evitar que so pretexto de corregir el estilo de un proyecto, se legisle modificando cuestiones de fondo sin la debida aprobación del Pleno.

Aunque no de forma limitativa, estas líneas pretendieron abordar los supuestos en los que el principio democrático se manifiesta dentro del proceso legislativo en su aspecto de protección de la mayoría parlamentaria.

Regla de participación

De acuerdo con Paloma Biglino Campos, el principio democrático plantea un requisito previo para la toma de decisiones, y consiste en que se dé la participación de todos los implicados en condiciones de libertad e igualdad. Las garantías que se establecen a favor de la participación protegen a todos los que concurren al procedimiento legislativo, ya sea que formen parte de la mayoría o de la minoría. Estas garantías permiten que se forme adecuadamente una mayoría al momento de la toma de decisión, pero también se busca proteger que las minorías ejerzan su derecho a concurrir en el procedimiento, a pesar de mantener una postura distinta a la predominante.

Las reglas de participación, además de abarcar todo lo concerniente a la intervención de los parlamentarios en los debates (actuando en comisiones o en Pleno), también impactan en las convocatorias y en aquellos trámites que tienen como objetivo dotar de información fidedigna a los legisladores para poder acudir en tiempo y forma a desarrollar su labor; puesto que no sólo se trata de que se desenvuelvan dentro del cuerpo colegiado bajo circunstancias de igualdad y libertad, sino que se les prevea de insumos suficientes para que su trabajo se lleve a cabo bajo esas premisas.

Regla de participación en el ordenamiento federal mexicano

El clima de independencia y autonomía con que debe funcionar un parlamento democrático requiere de reglas operacionales que protejan el quehacer legislativo del diputado en lo particular, de los grupos y, en general, del Pleno. La protección a la investidura del diputado con la finalidad de que pueda manifestarse en un clima de libertad, deviene del artículo 61 constitucional: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y, se agrega, jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Se busca de esta manera una ininterrumpida deliberación parlamentaria, y también se protege con la encomienda a los presidentes de las cámaras, para velar por el respeto al recinto donde se reúnen a sesionar.

Los diputados como tales, tienen derechos, y dentro de éstos se destacan los de iniciar leyes, decretos y proposiciones; asistir al Pleno con voz y voto; integrarse al trabajo de las comisiones; hacer uso de la tribuna; asistir con voz pero sin voto a las comisiones en las que no forme parte; poder elegir y ser electo para formar parte de los órganos parlamentarios; contar con asesoría personal de apoyo e información oportuna; formar parte de los grupos parlamentarios así como separarse de éstos, entre otros derechos

(art. 6 RCD). Estos derechos no tienen otra finalidad que la de abrir el espectro de libertad al legislador para que cumpla su función.

En lo individual, todo diputado debe gozar de la garantía de igualdad; al respecto el artículo 5° (RCD) dice: los diputados y diputadas tendrán los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas sin importar su filiación política o sistema de elección.

En concordancia con los párrafos anteriores, todo legislador al que se le coarte el derecho de asistencia a los trabajos parlamentarios, o su participación activa en debate y votaciones, o se le niegue información oficial oportuna, se le estará coartando también su derecho de participación democrática. Por ello, en este apartado se estudian también los diferentes tipos de convocatorias, ya que son citas formales que sólo pueden emitir órganos facultados para ello (art. 3, IV RCD), y de su eficiencia puede depender un óptimo trabajo parlamentario.

Por lo que hace a las convocatorias para sesiones extraordinarias, debe siempre enunciarse el motivo de la sesión y que se circunscriba a resolver únicamente los asuntos anunciados (art. 67 CP), aunque también en la apertura de la sesión debe informarse sobre los motivos de la misma (art. 69 CP). La convocatoria a sesión extraordinaria está protegida por la Constitución en el sentido de que el Ejecutivo no puede vetarla (art. 72, J, CP). Por su parte, la Comisión Permanente cuando cita a una o a las dos cámaras legislativas, debe hacerlo por sí o a propuesta del Ejecutivo, con una votación de las dos terceras partes de los individuos presentes (art. 78, frac. IV CP).

La convocatoria, por regla general, debe ser de 48 horas de anticipación, o hasta 24 horas (art. 37.3 RCD). Para citar a reunión de comisión debe publicarlo en la Gaceta Parlamentaria y además enviar la convocatoria a cada diputado con al menos 48 horas de anticipación, lo mismo para comités y comisiones especiales (art. 208.1 RCD).

Además, dentro de este principio se incluye la presencia de agentes externos dentro del procedimiento legislativo, tal es el caso, por ejemplo, del momento de la iniciativa; en ésta también pueden participar los ciudadanos, el Ejecutivo, las legislaturas de los estados y la Asamblea del Distrito Federal, por lo que si se negara la prerrogativa de presentar una iniciativa a estos agentes, también se estaría afectando el principio de participación, que, dicho sea de paso, también comprende el derecho para que aquel que presentó una iniciativa, pueda retirarla (art. 77.2 RCD).

Regla de publicidad

En los sistemas presidenciales es ampliamente aceptado que la publicidad de las acciones del legislativo sea un supuesto insustituible, en contraste, en el régimen parlamentario inglés en sus inicios, el principio de publicidad fue rigurosamente desconocido. Las deliberaciones y votaciones de las cámaras se desarrollaron bajo el régimen del secreto, que se manifestaba en dos vertientes: primero, impidiendo al público el acceso a las sesiones, y segundo, prohibiendo a personas ajenas al Parlamento e incluso a los diputados el publicar y dar noticias del contenido de los debates, sin previa autorización. La tensión que esto provocó en la sociedad fue tal que más tarde la Cámara de los Comunes se vio obligada a publicar oficialmente el contenido de las votaciones y los procedimientos en los *Votes and Proceedings*, cuya edición vigilaba el *speaker*.

Responde al carácter democrático del parlamento la necesidad de que quien delega debe estar enterado de lo que hace su mandante. En términos concretos se publicita en el procedimiento legislativo todo aquello que influye en el producto final, que es la ley. El principio de publicidad parte de que interesa al pueblo saber cómo su representante participa en la tarea de hacer una norma que más tarde puede afectarle, por ello la importancia de que sea conocido todo lo que se actúa en Pleno y en comisiones.

Pedro de Vega pregunta ¿qué es lo que, básicamente, quiere darse a conocer a través de la publicidad? Y responde que en su versión más simple, la respuesta a la interrogante se podría resolver argumentando que con la publicidad se pretende asegurar que se conozcan, extramuros de las asambleas, los motivos y circunstancias que determinan sus decisiones. El secreto del Estado, por otra parte, se justifica cuando se trata de servicios secretos del mismo Estado, política exterior o relaciones entre sujetos políticos separados y potencialmente hostiles.

Regla de publicidad en el ordenamiento federal mexicano

La regla de publicidad en la Cámara de Diputados mexicana se hace evidente desde el momento en que las sesiones tanto del Pleno como de las comisiones y comités son públicas, únicamente por excepción son secretas, y en el caso de secrecía, sólo se justifica cuando existe una colisión de bienes jurídicos a tutelar, como la seguridad nacional o el orden público, que son claras limitaciones al derecho de información sobre las sesiones parlamentarias (art. 40 RCD).

La sesión de Pleno es la máxima asamblea de la Cámara de Diputados, es la celebración más evidente de la representación democrática, por ello existe un espacio

disponible para toda aquella persona que desee presenciar en vivo una sesión, es así que en los parlamentos democráticos debe existir un lugar adecuado, además debe haber un espacio disponible para los medios informativos (también se debe permitir la entrada a aquellos funcionarios ajenos al congreso cuando comparezcan a rendir algún informe, así como espacio para sus asesores).

En este sentido, el RCD permite la opción de que el público asista y se coloque en unas galerías, aunque existe otro artículo que acota ese derecho sólo a aquellas personas que acredite la Mesa Directiva (arts. 31.1 y 32.1, RCD). Ahora bien, en los hechos, el público no puede entrar a ver una sesión de Pleno, esta posibilidad está vetada, es prácticamente imposible entrar a menos que el público sea parte de una visita guiada programada con anterioridad, en tal caso sólo se permite la entrada por pocos minutos.

Podría decirse que negar el acceso al recinto puede suplirse con la posibilidad de observar las sesiones en Pleno en el Canal del Congreso, en este caso se observa otra limitante, y es el hecho de que este canal televisivo, aunque tiene fines públicos, no se transmite por televisión abierta, sólo por televisión de paga.

Otro medio de publicidad, es, por supuesto, la internet. Desde la red se puede tener acceso a las diversas convocatorias, procedimientos y resoluciones legislativas del Pleno y comisiones. El Reglamento de Acceso a la Información Pública, publicado el 6 de abril de 2009, establece los elementos mínimos que deben estar disponibles al público, también se debe tener acceso a la documentación oficial original, la que está en papel; aunque en la actualidad también se consideran documentos a los contenidos electrónicos, fílmicos o videográficos de audio (art. 43 RCD). Además de la información que debe estar disponible al público, deben existir los medios accesibles para proporcionar dicha información a los interesados. El manejo de todas estas variantes de documentos deben realizarse de acuerdo con el principio democrático, pues esta información debe ir dirigida a dos tipos de destinatarios: al público en general (lo que incluye asesores y especialistas) y a los legisladores, a estos últimos con la finalidad de que tengan acceso oportuno a la información que les proveerá conocimientos para la toma de decisiones.

Para que el diputado ejerza su derecho a la participación en el procedimiento legislativo (iniciar leyes y decretos, asistir con voz y voto a las sesiones, hacer uso de la tribuna o participar en los debates) debe tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara, y para ello debe contar tanto con los servicios de comunicación como con los telemáticos (art. 6 y 7 RCD).

La información debe dirigirse a los legisladores de manera formal. Es posible observar este requerimiento en la disposición diseñada para que el orden del día de la sesión de Pleno se dé a conocer en la Gaceta, vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior; además, si así lo solicita algún diputado, al inicio de cada sesión puede volverse a distribuir, en forma electrónica o impresa, y si esto no fuera suficiente, por disposición reglamentaria el orden del día también se debe proyectar durante las sesiones (art. 60 RCD). Las 22:00 horas del día anterior a la sesión de Pleno es el límite para publicar las iniciativas, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos que se vayan a tratar durante el día (art. 97 RCD).

Las actas de reuniones deben publicarse en la Gaceta, y no pueden tardarse en publicar más allá de siete días (art. 160.2, I RCD). Los programas anuales de trabajo y los informes de actividades, pasan por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos primero, antes de su publicación en la Gaceta o en el Pleno, respectivamente; los informes también se deben publicar en los medios masivos de comunicación para hacerlos públicos a la sociedad en general (art. 161 y 164 RCD). Por otra parte, la Declaratoria de Publicidad es un anuncio formal que hace el presidente del Pleno, en el que informa que se ha publicado en la Gaceta un dictamen o iniciativas y minutas que tienen vencimiento en sus plazos de aprobación (art. 62, RCD).

El diputado en lo particular, respecto al principio de publicidad, tiene la obligación de presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, en su distrito o circunscripción, y una copia debe enviarla a la Conferencia para que se publique en la Gaceta (art. 8.1, XVI RCD).

El RCD dedica el título séptimo a lo que denomina “De la información y difusión de las actividades de la Cámara”, ahí se enumeran los instrumentos internos de difusión: el Diario de debates, las versiones estenográficas y la Gaceta Parlamentaria. Los instrumentos de difusión por su parte son los servicios de información en internet, y la información que se facilita a los medios de comunicación, también incluye la memoria documental.

En el desarrollo de lo anterior se observó cómo el requisito de publicidad se refleja en la función legislativa de la Cámara de Diputados, y, en general, cómo el principio democrático se concreta en las normas de carácter parlamentario en México.

Conclusiones

Bajo los conceptos de la teoría constitucional que se derivan del constitucionalismo contemporáneo occidental de la segunda mitad del siglo XX, todos los actos de autoridad requieren estar investidos de legitimidad democrática, deben ser congruentes con la voluntad soberana de donde se originaron, así, el principio democrático emerge para sostener que la base y el fin de todo acto de autoridad debe ser la soberanía popular. La Constitución es la evidencia de esta última, porque simboliza y concreta la esencia del Estado democrático.

Se entiende que la Constitución es normativa, lo que hace factible traducir sus principios en derecho positivo, de esta manera los principios constitucionales no son ideas abstractas, sin aplicación directa para el gobernado ni para las autoridades. Además se entiende a la Constitución como un documento jurídico vinculante, de aplicación directa, y así, el principio democrático adquiere categoría jurídica porque a su vez legitima y cohesiona los fundamentos del Estado.

En el esquema descrito, el Poder Legislativo es la institución pública que condensa, más que otras, la soberanía popular. Sus integrantes son la voz viva del pueblo contemporáneo. Cada legislador es portavoz de la sociedad donde la cámara es competente. Su presencia, su acción y voz debe ser protegida por la constitución, y además por medio de las leyes ordinarias y reglamentarias. Tanto la forma de producción normativa como su contenido deben ser coherentes con los principios constitucionales. Es así que a través del desarrollo del principio democrático como vinculante, es posible ubicar las normas de procedimiento legislativo que son trascendentes, esto es, aquellas que de vulnerarse trastocarían la fibra más sensible de las democracias constitucionales: la ya citada soberanía popular.

Para este trabajo se entendió que el principio democrático se observa en las reglas de mayoría, participación y publicidad. De mayoría cuando son normas que procuran la libertad del legislador para debatir, para deliberar en un ámbito de igualdad y libertad; de participación cuando son normas que protegen las decisiones colectivas del órgano colegiado, buscando siempre que las minorías hayan tenido la oportunidad de hacerse oír, incluso de haber tenido la oportunidad de convencer con sus argumentos al opositor y además, en todas las reglas de votación; de publicidad se localiza en la transparencia con que deben estar disponibles las evidencias de los trabajos del legislativo, y también que evite la opacidad, ya que no es republicana; que la prensa y el pueblo puedan estar enterados o presentes.

Bibliografía

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid. 1989.
- ARISTÓTELES, “*Libro séptimo*”, *La Política*, Versión castellana de ESTÉVANES, Nicolás, 1ª ed. 1932, Casa Editorial Garnier Hermanos, París, Francia. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?|=766> (19 de marzo de 2014).
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario* 5ª. Reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, *Los vicios del procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales (Prólogo de Manuel Aragón), Madrid, 1991.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, 7ª. reimp. (1ª ed. en italiano 1976, 1ª. ed. en español 1987), FCE, México.
- DE VEGA GARCÍA Pedro, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Enero-Febrero, Núm. 43 (Nueva época) Madrid, 1985, 45-65 pp.
- ETS Enciclopedia Temática SOPENA, “Filosofía, sociología, psiquiatría, derecho”, “vocabulario de términos filosóficos”, Editorial Ramón Supena S.A., Barcelona, 1988.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, “La regla de mayoría: límites y aporías”, *Norberto Bobbio, el filósofo y la política*, antología, 1ª ed. 1996, 2ª ed. 2002, 2ª reimp. FCE, México, 2011.
- GARCIA MARTÍNEZ, Ma. Asunción, *El procedimiento Legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- HERNÁNDEZ VAQUEIRO, Alberto, “Estructura ética y cultura organizacional ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso”, *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*, (compilador) MONSIVÁIS, C. Alejandro, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, 143- 179 pp.
- MENEM, Eduardo, *Derecho procesal parlamentario*, La Ley, Buenos Aires, 2012.
- MORONI ROMERO, Lucas L., “Crisis constitucional de la ética pública”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVIII, Bogotá, 2012, 365- 380 pp. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2012/pr/pr25.pdf> (15 de marzo 2014)
- PEÑA FREIRE, Antonio Manuel, *La garantía del Estado constitucional de derecho*, Trotta, Madrid, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, 1ª. serie, Editorial Valle de México, México, 1997.

RUIPÉREZ, Javier, "Principio democrático y federalismo. El poder constituyente como único soberano posible en el estado políticamente descentralizado" en *Anuario da facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, no. 3, Universidad de Coruña/Xunta de Galicia, España, 1999.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, (1ª ed. 2006) 2ª reimp., Fondo de Cultura Económica/IIJ, México, 2011.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 2ª Ed., 3ª Reimp., Editorial Nueva Imagen/Tribunal Federal Electoral, México, 2000.

SIEYES, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, y *Ensayo sobre los privilegios* (Título original: *Qu'est-ce que le Tiers-État? Essai sur les privileges*), Ciencia política Alianza Editorial, 1ª reimpresión a la 1ª ed. En "Área de conocimiento: Ciencias sociales 2003", Madrid, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, (Título original: *De la Démocratie en Amérique*), Gernika, México, 1997.

WEBER, Max, "La probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas". Cfr. *Economía y sociedad*, 1ª ed. en alemán 1922, 1ª ed. en español 1944, 18ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México.