

DIPLOMADO EN DERECHO PARLAMENTARIO

MÓDULO II

TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO Expositor Mtro. Bernardo Bátiz Vázquez

Edición
Dr. Jorge González Chávez
Investigador Parlamentario en Política Interior

INDICE

Resumen Ejecutivo

Módulo II. Teoría del Derecho Parlamentario

UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO	1
Derecho Parlamentario	1
Ausencia de una rama del Derecho específico	2
Contenido del Derecho Parlamentario	8
Ausencia de desarrollo del Derecho Parlamentario	9
Clasificación del Derecho en función del valor justicia	11
DEFINICIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO	12
Finalidad de la norma jurídica	14
El término parlamentario	17
Definición Real	19
Diferencias del Derecho Parlamentario con disciplinas afines	23
Técnica Legislativa	23
TEORÍA DEL ESTADO	27
El Estado Moderno y el Derecho Parlamentario	30
La relación del Derecho Parlamentario con el Derecho Constitucional	32
Naturaleza jurídica de las normas de Derecho Parlamentario	40
PLANTEAMIENTO TEORÍCO DEL DERECHO PARLAMENTARIO	42
Historia del Parlamentarismo	50
Aspecto General	
Antecedentes en México	
Los principios del Derecho Parlamentario	66
Causalidad	67
El Derecho Natural	72
Principios de Desarrollo Natural en el Derecho Parlamentario sustantivo	74
La representación	74
La responsabilidad	82
El principio de libertad	85
El cabildeo	92
El parlamentarismo y los partidos	93
El principio de información	93
El principio de igualdad	96
Acceso a la información	100
Principios adjetivos	101
Principios de orden	101
Resolución mayoritaria	104
El debate	107
Bibliografía	110

Diplomado en Derecho Parlamentario, Segunda Generación.

M Ó D U L O II

TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO

(Sesiones los días 2, 7, 9, 14 y 16 de marzo de 2000)

Temario

- Ubicación del Derecho Parlamentario
- Teoría del Derecho Parlamentario
- Historia del Derecho Parlamentario
- Principios del Derecho Parlamentario

Expositor Bernardo Batiz Vázquez

Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México

Maestría en Derecho, Universidad Iberoamericana

Profesor de la Universidad Iberoamericana y de la Universidad Salesiana

Conferencista en la Universidad de Leiden en Holanda, en la Complutense de Madrid y en la Universidad Estatal de Nueva York, USA.

Coautor de las obras "La sucesión presidencial, 1988; Continuismo Democracia; La transición difícil; Autonomía y derecho de los pueblos indios; Fobaproa- Ipab, el debate continua y Rememoración del Tratado de Guadalupe Hidalgo, autor de La libertad y el Derecho; Cronicuentos y recientemente dos libros que son el libro de Teoría del Derecho Parlamentario y Cuaderno de Ideas Ajenas.

En 1992 presentó su ponencia El papel de la oposición en la democracia en Sofía, Bulgaria, con motivo de la 8a. Reunión de la Unión Interparlamentaria Mundial, y además ha presentado diversas conferencias en Chile, Argentina, Venezuela y Colombia. Ha sido diputado federal en 4 legislaturas, la XLVIII, la LII, LIV y LVII, desempeñándose como Coordinador del Grupo Parlamentario en una de ellas.

Resumen Ejecutivo

Del día 15 de febrero al 27 de julio del 2000, se impartió el Diplomado en Derecho Parlamentario, Segunda Generación.

Su objetivo fue "El que legisladores, funcionarios y equipos de apoyo a comisiones y coordinadores, así como todo persona interesada en el quehacer parlamentario tengan la posibilidad de capacitarse para lograr un trabajo más profesional y eficiente..."

Su contenido constó de nueve módulos que abarcaron los temas que se consideraron ser los más importantes de estudio, análisis, praxis y reflexión:

- I. Teoría de las Instituciones Políticas¹
- II. Teoría del Derecho Parlamentario**
- III. Historia de las Relaciones Ejecutivo Legislativo en México
- IV. Derecho Constitucional Parlamentario Mexicano
- V. Legislación sobre la Función de Control del Poder Legislativo
- VI. Normatividad Interna del Congreso de la Unión
- VII. Derecho Procesal Legislativo
- VIII. Técnica Legislativa
- IX. Negociación y Concertación

Cada Módulo tuvo una duración de 15 horas de exposición, por lo que el Diplomado tuvo una duración de 135 horas de clase.

Con objeto de que los conocimientos expuestos pueden ser aprovechados por todas las personas que se integran permanentemente al quehacer parlamentario y continuar cumpliendo con el objetivo del Diplomado de manera permanente, es por lo que se publica lo expuesto en cada módulo, con base en las versiones estenográficas de las que se ha dejado el contenido fundamental de cada exposición, suprimiendo únicamente repeticiones y comentarios fuera de contexto, conservando la frescura y espontaneidad de una cátedra universitaria.

¹ Publicación 7, DPI-29 julio 2001, y puede ser consultada en la siguiente dirección de internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua10/portada.htm>

Diplomado en Derecho Parlamentario, Segunda Generación

MÓDULO II

TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO

(1a Sesión, 2 de marzo de 2000).

Ubicación del Derecho Parlamentario.

Lo primero que trataré de hacer es fijar los objetivos de este módulo. En él no vamos a ocuparnos de ninguna legislación en particular; no vamos a ver la legislación mexicana relacionada con el Poder Legislativo ni hacer un estudio comparativo con otras legislaciones, sino que la intención de este módulo será el de encontrar las grandes líneas, los principios y los valores que puedan ser el sustento, la base del Derecho Parlamentario.

No vamos a ocuparnos, por tanto, expresamente del derecho objetivo, ni del derecho vigente en México o en otros países, ni a hacer una comparación de preceptos de distintas entidades nacionales en donde pudiéramos encontrar semejanzas o diferencias en la forma de organización de los congresos o en la legislación.

El intento es una Teoría del Derecho Parlamentario, un esfuerzo por una comprensión más abstracta, más general, menos específica y en ese esfuerzo vamos a dividir nuestro estudio en 5 grandes temas que nos permitan culminar en el tiempo que nos hemos propuesto.

Empezamos diciendo que la teoría derivada de un término griego *theoria* o *theoreo*, significaba en la Grecia clásica, contemplar, observar, de alguna manera ver con mayor detenimiento, con mayor cuidado, que una simple vista normal de algún objeto.

La idea de la teoría de cualquier sector del conocimiento humano es la de buscar los conceptos generales de algún sector de la realidad, los conocimientos racionales, sistemáticos, especulativos de un área determinada del saber.

El intento será encontrar los principios que determinan el orden de fenómenos que conocemos como derecho parlamentario. No se trata, por tanto del estudio de una legislación o de una normatividad determinada. Sí un intento de abstracción, de generalización, de ocuparnos de las esencias de los datos sustanciales, de los principios, sin considerar circunstancias coyunturales o circunstancias concretas de alguna legislación.

¿Existe el Derecho Parlamentario?

En este camino tendríamos que empezar por preguntarnos si existe el derecho parlamentario. Si ese sector del conocimiento forma parte de una realidad y que por tanto pueda ser objeto de un estudio.

La respuesta inmediata es que objetivamente sí existe el derecho parlamentario, que está formado por una serie de normas, de reglas que rigen un sector específico de la realidad, entre las cuales podemos distinguir, para ir definiendo nuestro campo de estudio, en México por las normas constitucionales; en otros países también existen dentro de la constitución normas específicas que se refieren al Congreso, a su funcionamiento, a su forma de estructurarse.

Existen disposiciones que regulan cómo se presentan los proyectos de ley, cuál es el camino que siguen para llegar a ser aprobadas y convertirse en ley, quiénes pueden presentar esos proyectos, etcétera.

Hay un título de la Constitución, con varios capítulos, que tienen como objetivo principal la regulación de la vida del parlamento mexicano, que es el Congreso de la Unión.

Después tenemos la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Una ley relativamente reciente, que cambió toda su estructura.

Y tenemos un viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, un Reglamento muy antiguo que se ha venido repitiendo prácticamente desde hace más de 150 años. El Reglamento vigente data de la primera mitad de este siglo, pero es a su vez copia de otros reglamentos anteriores.

Y tenemos la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que ahora es la Entidad Superior de Fiscalización, por las reformas constitucionales, que regula una de las funciones más importantes del Congreso Mexicano, que se ocupa de la fiscalización y la revisión de las cuentas del Poder Ejecutivo.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que tiene, en alguno de sus capítulos, normas relativas a otra de las funciones del Poder Legislativo, que es la relacionada con las sanciones a los altos funcionarios, a los servidores públicos, el juicio político, el juicio de procedibilidad o desafuero.

Además, sabemos que hay acuerdos parlamentarios que se toman en las Cámaras y que existen también prácticas parlamentarias y formas reiteradas de hacer las cosas, que no están expresas en ningún documento escrito, pero que constituyen, de alguna manera, parte de todo este mundo al que vamos a tratar de abarcar, en un vistazo, en términos muy generales.

Tenemos frente a nosotros la realidad objetiva de un derecho objetivo. Hay normas a las que podemos denominar, a priori, como normas de derecho parlamentario. No son normas de derecho administrativo o de derecho penal o de derecho procesal. No son normas de derecho civil, ni de derecho mercantil. Son una serie de normas específicas a las que de entrada y antes del análisis podemos ya denominarlas de derecho parlamentario, porque se refieren al Congreso Mexicano. Veremos después una discusión que hay al respecto a que se ha dado en llamar parlamento, independientemente del sistema presidencialista o parlamentario que adopten los países. En ambos sistemas existe un cuerpo colegiado al que se le denomina de distintas maneras, y que en México se llama Congreso de los Estados Unidos Mexicanos a nivel federal, congresos estatales en los estados, pero que no deja de ser por ello un parlamento en varios de los sentidos de esta palabra.

Ausencia de una Rama del Derecho específico.

Estamos ante esa realidad y, frente a ella, estamos ante la ausencia, hasta hace muy poco tiempo, de una rama del derecho que específicamente se ocupe del estudio de estas normas que existen en nuestra realidad del derecho mexicano.

Por supuesto, en otros órdenes jurídicos herméticos como el nuestro, existen también normas relativas a sus propios congresos, parlamentos, dietas, cortes, etcétera. Existen en cada uno de los Estados modernos reglas que se refieren a la vida, a la organización, a la estructura del Poder Legislativo, de los cuerpos colegiados que se ocupan de esta área del gobierno.

También encontramos una ausencia en los programas de estudio de las escuelas de derecho, en los que no existía, hasta hace muy poco tiempo, esta rama del derecho. Existía en el área del derecho público, el derecho constitucional y dentro de él siempre una referencia lo que llamamos ahora derecho parlamentario.

Dentro del estudio de la parte orgánica de las constituciones se hacía un estudio de las reglas generales que rigen la vida del Congreso Mexicano, pero solamente en cuanto a la referencia puramente constitucional. También había una ausencia en las clasificaciones que los juristas han hecho de las ramas del Derecho.

Clasificar es una de las características que tiene la razón humana. Tenemos la tendencia para entender, para adaptar la realidad a nuestra inteligencia, tenemos la inclinación constante a hacer clasificaciones que nos permitan hacer los mapas de las realidades para ubicar nuestra inteligencia, nuestra percepción en un mundo muy complejo y muy complicado que es el externo a nosotros, el mundo objetivo. Y para acoplar el mundo subjetivo a ese mundo objetivo, la inteligencia del hombre tiene una de varias formas de hacerlo, que es la de clasificar los objetos exteriores para abarcarlos, entenderlos y distinguirlos de otros.

Y esas clasificaciones del derecho son con las que nos reciben en las escuelas de derecho. Prácticamente lo primero que entendemos al iniciar un estudio jurídico es que existen diversas ramas del derecho. Hay dos grandes ramas tradicionales: el derecho público y el derecho privado y de ahí se derivan otras ramas secundarias que forman parte de estos troncos iniciales.

En México no existía, ni en las clasificaciones de los juristas ni en los programas de estudio de la Universidad, hasta hace unos ocho o nueve años, la materia del derecho parlamentario. Estamos de alguna manera iniciando un nuevo sector de estudios que había sido, por diversas razones, descuidado y olvidado.

El Congreso Mexicano, a través de sus dos Cámaras, desde la década de los años 80's trató de incorporar estudios de derecho parlamentario.

En 1985 el Senado de la República organizó un coloquio que se llamó Política y Proceso Legislativo. Eso dió lugar a una publicación que hizo el Senado de la República, junto con la editorial de Miguel Angel Porrúa y en él participaron varios juristas destacados. El más conocido y más respetado de todos ellos fue don Antonio Martínez Báez, un ilustre constitucionalista que vive todavía, ya es un hombre anciano, que se ocupó de esa publicación y, en ese coloquio, de discutir uno de los temas que va a ser motivo de referencias posteriores, que es la denominación de derecho parlamentario o derecho legislativo.

Estuvo también Jorge Madrazo, el fallecido Francisco Ruiz Massieu y juristas mexicanos, tocando diversos temas de lo que se iba ya esbozando como una nueva rama del derecho que es el derecho parlamentario. La mayoría estaban cercanos al derecho constitucional. Algunos eran solamente políticos con capacidad para participar en un coloquio de esta naturaleza, pero su aportación inicial fue importante, básicamente porque, por primera vez, se trató de poner en orden algunas ideas relacionadas con el tema que nos ocupa en este módulo.

En 1987 la Cámara de Diputados hizo algo parecido y organizó un seminario de Derecho Parlamentario Iberoamericano. La LIII Legislatura lo organizó. Era entonces la sede del Instituto de Investigaciones Legislativas el edificio de Donceles.

Vinieron juristas de diversos países latinoamericanos y españoles, entre los que quisiera mencionar está Humberto Quiroga, Antonio Martínez Báez, José Alfonso Dasilva, de Brasil; un

español que ha destacado en esta materia y cuyas obras les recomendaré es Fernando Santaolaya; estuvo también otro español muy conocido, Luis Sánchez Agesta, constitucionalista célebre.

De este seminario resultaron dos cosas muy interesantes. Una primera, al igual que en el caso del Senado, una publicación, existe entonces la publicación de Derecho Parlamentario Iberoamericano que editó Editorial Porrúa Hermanos, con los estudios ya no sólo de participantes mexicanos como en el primer caso, sino con estudios, opiniones y artículos que eran en realidad conferencias de juristas y especialistas de varios países de América y de España.

Pero también resultó otra cosa, resultó una llamada Declaración de Donceles, en la que se acordaron básicamente tres cosas: primero, hacer la memoria del seminario, que se hizo y se publicó por Porrúa; En segundo lugar, proponer que la Cátedra de Derecho Parlamentario, ya con esa denominación, se estableciera en las diversas universidades de los países participantes; Y tercera, que se fundaran institutos de investigaciones y de estudios legislativos en los países participantes.

El Instituto Mexicano que se había fundado en la LII Legislatura, estaba trabajando ya y la propuesta fue de que se fundaran en otros países y que se establecieran cátedras de derecho parlamentario en las escuelas de derecho, porque no existían hasta entonces. No se le dió seguimiento a eso, como sucede con estas cosas, llegan las nuevas legislaturas, cada quien con sus propias ideas, no hay una continuidad, y ese trabajo inicial tan importante se truncó de raíz y se quedó por ahí disperso como una buena intención, sin embargo no hay trabajos estériles y lo que sucedió en ese Seminario de Derecho Parlamentario Iberoamericano fue dejando su semilla, fue dejando su fruto y fue teniendo alguna trascendencia.

En México existe la cátedra de derecho parlamentario en la Universidad Iberoamericana, en donde es una materia optativa y donde se da en verano. En la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Facultad de Derecho existe como una materia optativa, en la Universidad Salesiana existe también como materia optativa y creo que debe haber en otras universidades, fructificando la inquietud y la iniciativa de que se incorporara como una materia importante en el estudio de la carrera de derecho.

También aparecieron algunos inquietos profesores estudiosos que empezaron a escribir de este tema. El primero de ellos fue un abogado, que fue abogado de la Cámara de Diputados, que es Miguel Angel Camposeco, fue diputado también, se ocupó de dar algunos cursos a los empleados que en la Cámara de Diputados tenían relación con las actividades normales del Congreso, asesores, personal adscrito a la Oficialía Mayor, que entonces existía, algunas personas que se acercaron también de los partidos políticos que ya estaban en la década de los 80's o quizá al inicio de los 90's, formando pequeños grupos de asesores muy incipientes pero que daban los primeros pasos en ese camino. Miguel Angel Camposeco escribió varios manuales, primero para sus alumnos, después para diputados, escribió un vocabulario de términos parlamentarios, se ocupó en varias obras, casi siempre editadas por él mismo, de temas relacionados con nuestra materia.

Luego el político, diputado también y hombre público, Francisco Berlín Valenzuela, escribió un libro de derecho parlamentario que publicó el Fondo de Cultura Económica, ya en la década de los 90's y a partir de entonces se han venido ya haciendo más publicaciones de obras relacionadas con este tema. Esto es por lo que toca a la inquietud en la cátedra y a la búsqueda en el mundo de la academia. Había necesidad y esa necesidad se empezaba a cubrir porque el Parlamento, el Congreso Mexicano también empezaba a tomar su carta de naturalización y su presencia política era cada vez más importante en la vida cotidiana de nuestra patria.

En la teoría, en el Estudio del Derecho encontrábamos también ese vacío. Un clásico de principios de ese siglo, don Trinidad García, profesor formado en esa escuela tan tradicional, civilista mexicano del siglo pasado, uno de los juristas más destacados de principios de siglo, tuvo unos apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, que fueron el texto seguido durante mucho tiempo en la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia. En estos apuntes, don Trinidad García se ocupaba de la clasificación del derecho en dos grandes ramas, las clásicas, es quizá la clasificación más ortodoxa la que seguía don Trinidad García: el derecho público, por un lado, y el derecho privado, por el otro. El énfasis en las escuelas de derecho y en la vida profesional de los abogados era por supuesto el derecho privado, ahí era a donde iban a dar el 90 por ciento o el 95, quizá más, de los abogados egresados de las escuelas de Derecho.

Por supuesto la rama del derecho penal, que pertenece al derecho público, era también muy socorrida y seguida por los abogados, pero solamente en el ejercicio, en la práctica profesional del ejercicio de la defensa de los acusados en los procesos penales y dentro del servicio público los jueces, secretarios y magistrados.

De esta clasificación de derecho público y derecho privado, derivaba Trinidad García cuatro ramas del derecho público. Él decía: "El derecho público se divide en cuatro ramas: en la cúspide el derecho constitucional. En segundo lugar el Derecho Administrativo, las reglas que regulan la vida del Poder Ejecutivo y luego las dos ramas de Derecho Público que se acercan más a las relaciones con los particulares, el Derecho Penal y el Derecho Procesal y ahí se acababa la clasificación.

Otro clásico del Derecho Mexicano, don Eduardo García Máynez, en su Introducción al Estudio del Derecho, que fue el libro de texto de muchas generaciones de abogados en México, que sigue siendo un libro de referencia y de consultas muy importante, un filósofo del Derecho, un hombre reconocido internacionalmente como un gran Jurista y como un Profesor eminente, para hacer su clasificación de las normas jurídicas, parte de la noción mas que de rama del Derecho de normas en especial.

Él dice que lo que hay que clasificar no es derecho como tal, sino las Normas Jurídicas y hace una clasificación en donde divide Normas de Derecho Privado y Normas de Derecho Público, básicamente es la repetición de la clasificación clásica, pero agrega dentro de las normas del Derecho Público algunas ramas mas de las que ya había considerado Trinidad García.

Al Derecho Constitucional, Administrativo, Penal y Procesal agrega las Normas de Derecho Internacional, las de Derecho Industrial y las de Derecho Agrario, tres ramas que surgían a la inquietud de las escuelas de Derecho.

Está fuera de consideración alguna referencia al Derecho Parlamentario.

Otro Profesor más contemporáneo nuestro es Francisco José Peniche Bolio, quien también fue Profesor de Introducción al Estudio de Derecho en la Facultad de Derecho y que tiene un libro de Introducción al Estudio del Derecho, él considera que no hay una diferencia sustancial entre Normas de Derecho Público y Normas de Derecho Privado y que solamente se puede hablar de disciplinas jurídicas especiales, por la necesidad de la especialización y por las exigencias de un método de estudio adecuado.

Y Habla de disciplinas jurídicas especiales: el Derecho Constitucional que pone a la cabeza de todos, el Administrativo que siempre le sigue y luego él agrega el Internacional Público, el Procesal, el Penal, el Fiscal, el Laboral, Civil Mercantil, Internacional privado y Agrario, son las

ramas específicas que él considera del Derecho y también está en esta clasificación ausente el Derecho Parlamentario.

Menciono a Peniche Bolio, entre otros muchos, porque el Maestro Peniche Bolio fue, además Diputado en varias Legislaturas, dos o tres legislaturas y estuvo cerca de este mundo del Derecho Parlamentario, pero en su vida académica también dejó a un lado lo que había sido parte de su vida pública y no consideró la posibilidad del Derecho parlamentario.

Otro profesor, don Gabino Fraga, especialista en Derecho Administrativo es el que más nos acerca al Derecho Parlamentario y el que hace por primera vez alguna referencia a ese espacio vacío, que es el del Derecho Parlamentario, en todas estas clasificaciones tradicionales.

Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo" que sirvió de texto, difícil de entender, a muchas generaciones de abogados, también considera que del tronco común del Derecho Constitucional se desprenden dos ramas muy importantes que son el derecho Administrativo que se ocupa de regular las funciones del Poder Ejecutivo. El Derecho Administrativo regula, con leyes reglamentarias, lo que en grandes principios generales establece para el Poder Ejecutivo la Constitución, el Derecho Administrativo derivado del Constitucional se refiere a todas las funciones organización del Poder Ejecutivo, es una rama muy importante del derecho Público y tiene su conexión con el Derecho Constitucional.

Y la otra rama que se desprende del Derecho Constitucional, dice Gabino Fraga, es la que se ocupa de la organización y de las funciones del Poder Judicial y ahí concluye Gabino Fraga. El Derecho Procesal que se refiere a las normas de los procedimientos civiles o penales y al Derecho Penal que se ocupa de las sanciones. Ambas ramas del Derecho relacionadas íntimamente con la actividad específica del Poder Judicial.

El Poder Judicial requiere de estas normas jurídicas para existir y funcionar, son las normas que aplica el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo aplica las normas de Derecho Administrativo, y a diferencia de los otros profesores a que me he referido, Gabino Fraga sí se pregunta por qué no existe una tercera rama que sería la rama propia del Poder Legislativo.

Él dice, porque en esas ramas de las dos funciones del Estado, la función administrativa y la función judicial, el Estado entra en relación con los particulares; en el mundo del Derecho Administrativo y en el mundo del Poder Judicial el Estado entra en contacto directo, permanente, constante con los particulares, son los particulares los que de alguna manera justifican, dice él, la existencia de una rama específica en estos campos del Derecho. ¿Por qué?, porque el Derecho Administrativo se ocupa de infinidad de cuestiones relacionadas con la vida cotidiana de los ciudadanos, permisos, licencias, autorizaciones, concesiones, servicios públicos, gobierno en general, ahí están todas las diversas leyes administrativas.

Y en el ámbito del Poder Judicial también hay una relación estrecha con los particulares, más quizá que en el Derecho Administrativo, ahí están todas las relaciones procesales, los conflictos entre particulares en el Derecho Civil, en el Derecho Mercantil, los procedimientos que se requieren para dirimir las controversias, las penas en el Derecho Penal, los procedimientos penales, siempre se refieren a una relación entre la autoridad como Juzgador y los particulares como destinatarios de los actos del Poder Judicial.

Entonces, dice, en ambos Poderes esa multiplicidad de relaciones y de contactos con los particulares requieren de multiplicidad de órganos secundarios voy a leer textualmente lo que dice Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo: "Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial requiere para su funcionamiento de multiplicidad de órganos secundarios, por esas

razones se ha derivado del Derecho Constitucional dos ramas, la del Derecho Administrativo y la del Derecho Procesal, reguladoras cada una de ellas de la organización y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo y Judicial respectivamente".

Cómo pueden ustedes ver, Gabino Fraga avanzó mucho en el camino de la comprensión total de la rama que faltaba, notó la ausencia, se pregunta ¿por qué existen estas dos ramas y por qué no hay otra del otro Poder?, si son tres Poderes a qué se debe que dos de esos poderes tengan una regulación de las normas fundamentales en múltiples normas secundarias y el Poder Legislativo no tenga esa ramificación de las normas iniciales del tronco constitucional.

Lo lógico hubiera sido que concluyera que también el Poder Legislativo tiene múltiples funciones, pero su materia era el derecho administrativo, no tenía por qué ocuparse de eso, sin embargo su perspicacia y su interés por el derecho dejó esa pequeña puerta abierta en la inquietud.

¿Qué es lo que sucede en la realidad? El Poder Legislativo también tiene muchas funciones. Gabino Fraga agrega otro argumento, dice: "...La materia de la función del Poder Legislativo son las leyes, que son actos jurídicos generales y abstractos, las características de la ley son su generalidad, no se refieren individual y circunstancialmente a personas determinadas, se refieren a una hipótesis general y son normas abstractas, no son referidas a momentos y personas determinadas. La ley singular, la ley del caso es una aberración jurídica, la ley debe ser general y abstracta".

Entonces continua Gabino Fraga, siendo la materia del trabajo del Poder Legislativo este tipo de objetos y su función, la abstracción y la generalidad, no tiene porque entrar en relación directa con los individuos, con los sujetos particulares, con los ciudadanos y se queda en ese mundo de la abstracción y ahí no requiere más que de las normas constitucionales, básicas. Don Gabino debe haber sabido que existía un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, pero no le ocupaba más que lo que hubiera podido ser el reglamento de un club o de una asociación privada, era un reglamento para unos cuantos, no tenía una importancia general como sí lo tenían para él las normas del derecho administrativo y del derecho procesal.

Hay por supuesto la clasificación que agrega otra rama distinta, con naturaleza propia, esa a lo que se ha denominado el derecho social, donde queda el derecho laboral, el derecho agrario, probablemente las regulaciones de los consumidores con los proveedores, un derecho proteccionista de ciertas áreas que ni es civil, ni es privado, ni es público propiamente dicho.

Decía que estas características que le da Fraga a la materia del Poder Legislativo de normas generales y abstractas, también le sirven a él de fundamento para decir que como son cuestiones no individualizadas, que no requieren un procedimiento, que no requieren la participación de los ciudadanos, a diferencia del derecho administrativo, del derecho procesal, del derecho penal, en que hay muchos trámites, y no requiere de normas para regular que funcione bien.

Dice Gabino Fraga "en ese mundo complejo del derecho administrativo y del derecho procesal y penal se deriva, a fin de cuentas, en una gran amplitud de normas, una normatividad muy extensa porque hay muchas funciones y muchas actividades, pero quienes hemos estado cerca del mundo del Poder Legislativo, nos damos cuenta también de que en el Poder Legislativo, en primera, no solamente se hacen leyes, una de las funciones del Poder Legislativo es la de hacer leyes, la de elaborar esas normas generales y abstractas que van a tener vigor en el Estado y que van a ser reguladoras de la conducta de los destinatarios de ellas que son todos los habitantes del territorio nacional.

Efectivamente, una parte de las funciones del Poder Legislativo son esas. Pero ya sabemos que hay más que eso. Y Gabino Fraga lo debió de hacer sabido, pero no le interesó, se quedó hasta ahí.

Contenido del Derecho Parlamentario.

El Poder Legislativo también tiene otras funciones. En primera, su propia organización interna, para llevar a cabo la formulación de las leyes, qué se necesita, qué hay que hacer, también eso implica un procedimiento; hay que recibir un proyecto, una iniciativa; hay que turnarla a un grupo pequeño, que es la comisión, la que va a hacer el dictamen; luego ese dictamen se presenta al pleno; en el pleno se da el debate. Todo eso requiere una regulación, aunque no sea nada relacionado con los particulares, en singular, sino en abstracto. Aún para hacer leyes existen una serie de pasos que hay que seguir, de normas que hay que cumplir, de costumbres que hay que respetar, que son parte del Derecho Parlamentario. Ahí deberíamos de encontrar una primera referencia. Se necesita, aun para hacer leyes, procedimientos, reglas, evitar el asambleísmo en el debate, simplemente, quién habla primero, quién habla después, cuánto tiempo nos va a tocar para hablar, quiénes, si son muchos los que piden la palabra, cuántos en pro y contra, primero unos, después los otros, o por grupos parlamentarios, los que representan una tendencia o los que representan otras tendencias distintas, los que son muchos en su grupo parlamentario, los que son pocos, todo eso implica necesariamente regulación.

También el derecho parlamentario requiere de reglas secundarias. No bastan las que están en la Constitución como fundamentales, sino que se requiere un desarrollo, una derivación reguladora de los principios que están en la Constitución.

Otras de las funciones del Poder Legislativo son de otra naturaleza, no solamente se hacen leyes existen, por supuesto, áreas muy relacionadas y muy cercanas con el derecho procesal, hay juicios políticos, hay juicios de procedibilidad, donde se tienen que seguir procedimientos, en donde se reciben pruebas, donde hay alegatos, muy similares a un procedimiento penal o civil. Entonces existe también la exigencia de una regulación de esos procedimientos, donde el Poder Legislativo lleva a cabo funciones materialmente judiciales, aún cuando formalmente sean funcionarios de carácter legislativo. Luego tiene funciones económicas muy importantes: la revisión de la Cuenta Pública, la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

Todas estas cuestiones relacionadas con la parte financiera de la vida del Estado, no son propiamente leyes. Hay un debate muy importante acerca de si el Presupuesto es una ley o es un acto de carácter administrativo. Mi opinión personal es que no es una ley de aplicación general, sino que es un acto específico administrativo, para un período de tiempo determinado y destinado a cuestiones muy precisas que se establecen en el mismo Presupuesto.

Aún considerando que fuera una ley, sería una ley muy peculiar, que se refiere a un período de tiempo determinado, que no puede exceder de ese período y que tiene partidas destinadas a tal y cual actividad.

Todo eso nos indica que Gabino Fraga se quedó en el umbral, vislumbro que había necesidad de otra rama el derecho, que se llamará Derecho Parlamentario, pero no dio el paso hacia delante, porque no le interesaba por su materia, no porque le faltara capacidad, ya que era un hombre excepcional, sino que no era de su interés, él quería exponer para sus alumnos toda la teoría del Derecho Administrativo, las reglas, los grandes lineamientos y dejó a un lado el Derecho Procesal y el Derecho Penal, el Derecho Constitucional lo tuvo siempre como una referencia importante, y el Derecho Parlamentario, que no existía en sus tiempos, que no estaba en las clasificaciones clásicas, simplemente hizo notar que faltaba y siguió adelante, pero nos sirve para entender que,

así como el órgano del Poder Ejecutivo requiere de una regulación, el órgano del Poder Judicial requiere de una regulación, tenemos que concluir por una fuerza de la misma naturaleza de las cosas y de la lógica, que también el otro poder, el Poder Legislativo, requiere de una regulación específica en sus actividades y en sus funciones, tanto cuando se ocupa de cuestiones generales y abstractas, como cuando se ocupa, que es muy frecuente, de cuestiones singulares, particulares y específicas. Por ejemplo, elegir una Mesa Directiva, no es una norma de carácter general y es un acto del Poder Legislativo y se refiere al señor fulano de tal y a la señora perengana y al señor mengano. Nombra personas específicas cuando lleva a cabo un juicio político, cuando designa al Secretario General de la Cámara o al Organismo Superior de Fiscalización, se refiere, no a normas generales, sino a la aplicación de normas singularmente.

Para todo eso es evidente que se requiere una regulación. No se puede hacer como se les ocurra a los legisladores en un momento; no se puede haber improvisado sobre la marcha lo que va a suceder, sino que debe haber una línea de acción, especificada en las normas que se requieren en el derecho parlamentario.

Del análisis del pensamiento de Gabino Fraga, y de los otros profesores, vamos encontrando la necesidad, la urgencia de que haya una rama del Derecho que se ocupe del estudio de estas normas que ahí están, que existen, pero que no han sido estudiadas debidamente, ni se ha profundizado sobre ellas, más que muy recientemente. Tenemos que estar seguros de que ahí está ese mundo, y que a ése es al que nos vamos a referir ahora.

Una norma general y abstracta es la descripción de un supuesto: todo el que obtenga ingresos, es un supuesto general, tiene que pagar impuestos. Se aplica esa norma general a un sujeto en particular cuando yo cobro honorarios, cuando me pagan mi dieta en la Cámara, cuando cobro una renta de mi casa, cuando cobro mi sueldo en mi empleo, cuando recibo un bien en una permuta, en ese momento la regla general se realiza, se concretiza en un acto particular y se me aplica la consecuencia, en el momento que recibo los ingresos tengo que pagar mis impuestos.

Una norma se aplica al caso particular, pero el Poder Legislativo se ocupa de dictar la norma; el poder Ejecutivo o el Poder Judicial, en su campo, tienen como función aplicar la norma al caso concreto. Esas son las diferencias.

Chesterton, cuando se refería a la Cámara de los Lores, decía: "...ese club aristocrático..." Decía: "El Reglamento de la Cámara de los Lores, es la regla de un club..." Qué cuotas se pagan, quién entra, quién sale, a qué hora se fuman la pipa los lores, sentados en su curul, a qué hora salen a tomar el té en la tarde. Él decía: "...son las reglas de un pequeño club de aristócratas..." Por supuesto, no era la Cámara de los Comunes, pero era uno de los órganos del Poder Legislativo inglés, y de alguna manera así era.

Ausencia de desarrollo del Derecho Parlamento.

Por una parte el derecho parlamentario no se desarrollaba porque los Congresos eran clubes pequeñitos, grupos de unos cuantos que reunían sin que nadie se enterara. En varias veces que he sido legislador, uno cree, cuando está uno sentado ahí en el centro del debate y que están las cuestiones más importantes y las fotos y las cámaras de televisión, uno cree que está en el centro del mundo, que ahí está sucediendo todo lo importante, y no es así, lo importante ya sucedió afuera o va a suceder, y las decisiones se toman en otro lado y aquí simplemente se formalizaban.

Era un sector de la realidad política del país muy alejado de la realidad cotidiana, de la vida verdadera política de la nación, diputados y senadores federales y diputados locales, pensábamos

que estábamos haciendo algo muy importante, y la verdad es que las cosas fundamentales ya habían sucedido.

Yo relato una anécdota, que a estas alturas no sé si yo la inventé o sucedió realmente, pero que tiene algún fundamento real. Allá, cuando el partido Acción Nacional se iniciaba románticamente en sus épocas de quijotismo en Yucatán ganó un candidato, aceptó, participó, hizo su campaña y para sorpresa de unos y de otros, ganó y fue diputado, se enteró por el periódico, y el día de la protesta de los diputados se puso su trajecito, su corbata y fue por ahí al Congreso y estaba cerrado, tocó, nadie le abrió y se regresó a su farmacia. Y varios días después llegó un señor, seguramente iba de guayabera, con un libro grande bajo el brazo, dijo: ¿usted es el diputado fulano de tal?, pues sí, soy yo el diputado. Pues mire yo soy el Oficial Mayor de la Cámara, aquí le traigo el libro de actas de la instalación del Congreso para lo que firme, aquí está su dieta del primer mes y su escudo y cartera con su portacredencial, con su credencial, necesitamos que le ponga una foto, si quiere vamos... ¿oiga pero cuándo es la instalación del Congreso? No, no ya fue tal día, yo soy el Oficial Mayor, yo levanto las actas; oiga pero yo fui y no había nadie. No, no va nadie, yo me encargo de todo, usted no se preocupe, yo le aviso, cuando haya un acto importante, que va a ser el informe del Gobernador, o va a ser tal o cual cosa, yo le aviso oportunamente para que usted vaya, cuando no, yo aquí le traigo su dieta. Así era, así funcionaba. Él, por supuesto y el partido exigieron y las cosas empezaron a cambiar.

Pero lo que quiero destacar es que, ¿qué sucedía? Llegaban los proyectos de ley y ya estoy refiriéndome al Congreso Federal, llegaba el proyecto de ley del Ejecutivo, y con un clip, atrasito venía el dictamen. La primera vez que fui yo diputado en la XLVIII Legislatura, en Donceles, yo fui de la Comisión de Banca, Moneda y Crédito, creo que así se llamaba, y de alguna otra, y entonces las comisiones no tenían un espacio donde trabajar, no había un local, un lugar, una oficina para la Comisión, había una oficina grande para la Gran Comisión, y el Salón Verde, que era un saloncito, no muy grande, una mesa muy amplia para la coordinación de la Cámara de Diputados; para los dirigentes del partido mayoritario, y se acabó, no había oficinas para los diputados, los de oposición teníamos alguna ventaja mayor porque había una oficina para los 20 ó 25 que éramos, pero los de la mayoría tenían oficinas sus dirigentes, la Gran Comisión, pero ellos en lo personal no tenían oficinas, no había un verdadero trabajo parlamentario.

Esa es la otra razón por la cual el derecho parlamentario tampoco se desarrollaba, no se desarrollaba, si no había qué hacer, si ya todo venía hecho del Ejecutivo. Vamos a hacer después una referencia a la técnica legislativa, ¿qué es la técnica legislativa? Son las formas de hacer una ley en concreto, no de cómo se deben dar los pasos para que esa ley entre en vigor, se publicó y entró en vigor, no, esa es parte del derecho parlamentario. La técnica legislativa es cómo redactarla, cómo hacerla; el único libro que yo conocía en México de técnica legislativa, que se ha escrito en México lo escribieron un grupo de abogados del Poder Ejecutivo, juristas José Sánchez Arroyo, Salvador Rocha Díaz, que entonces no era legislador, era técnico jurídico al servicio de la Secretaría de Gobernación, ellos hicieron ese libro de Técnica legislativa, ¿por qué? Porque eran ellos los que hacían las leyes.

¿Y qué hacían los Congresos? En los Congresos simplemente aprobaban. Cuando la oposición empezó a tener lugares importantes y presencia, y había algunos destacados legisladores de varios grupos parlamentarios, había debates muy importantes, muy interesantes, donde podían ganar unos o ganar otros, y ahí se despertaba un poco la atención de los medios de comunicación, pero después de pasado el debate no había más que la confirmación de los que ya se había decidido afuera.

Entonces, estas razones son por las cuales el Poder Legislativo no tenía una importancia cabal, y por las cuáles tampoco se desarrollaba el derecho parlamentario.

Ya el Legislativo ha ido teniendo cada vez más injerencia en la elaboración de las leyes. Muchos de los proyectos todavía llegan del Ejecutivo, pero ya no sucede lo que sucedía antes que se aprobaban en bloque, sin cambiarle absolutamente ni una letra. Ahora ya las comisiones trabajan, funcionan, se reúnen, a veces no tienen quórum, pero por regla general trabajan y hacen su labor; y las comisiones nombran subcomisiones para que se sienten a redactar y muchos de ustedes son asesores de comisiones o de diputados, saben que así es, que ya está funcionando y que muchos de los proyectos nuevos de leyes que se han aprobado en esta legislatura y en otras, han surgido del propio Poder Legislativo.

Por supuesto, el Poder Ejecutivo en este sistema de colaboración de poderes, tiene la facultad de presentar leyes y también tiene necesidad de que tenga buenos técnicos en redacción de leyes, ellos eran los únicos que lo hacían. Espero que los futuros textos de técnica legislativa salgan de entre los equipos nuevos de jóvenes que quieren hacer una carrera en el Poder Legislativo, no sólo como legisladores, sino como técnicos al servicio del Poder Legislativo. Yo creo que eso sucederá pronto, vamos en ese camino. Yo creo que cada vez más intensamente está el poder Legislativo asumiendo su papel y su función, desde hace ya varias legislaturas.

Clasificación del Derecho en función del valor justicia.

Hay otra clasificación jurídica que me interesa poner a consideración de ustedes, es la que hace el profesor Miguel Villoro Toranzo, que fue un jurista muy destacado, Director del Departamento de Derecho de la Universidad iberoamericana y se ocupó toda su vida del estudio del derecho y tiene varias obras, una de ellas es "Introducción al Estudio del Derecho" y en ella intenta una clasificación de las normas jurídicas que busca su fundamento en el valor que considera él fundamental en el mundo jurídico, que es el valor de la justicia. Él dice "Es la justicia la que debe servirnos de punto de referencia para cualquier clasificación de las normas de Derecho". ¿Qué tipo de justicia? ¿Qué forma de justicia será la que una u otra rama del derecho apliquen y de la que se ocupen? Y esa referencia a la justicia es la que nos puede servir de punto de referencia para hacer la clasificación.

Tampoco Villoro se ocupa para nada del derecho parlamentario, sí por supuesto del Poder Legislativo y hace una referencia al derecho parlamentario, sin mencionarlo, cuando habla de la parte orgánica de la Constitución, como era lo tradicional. Pero nos da unos elementos de juicio que nos permiten poder incluir, con otro criterio, al derecho parlamentario dentro de la clasificación del derecho. Ya siguiendo el pensamiento de Fraga que se quedó trunco, a un paso de incorporar al Derecho parlamentario, ya podríamos decir que sabemos donde está el derecho parlamentario. Del tronco común de la Constitución se desprenden las tres ramas, una de ellas es el derecho parlamentario y ya no tendríamos duda, podríamos quedarnos ahí, pero quisiera hacer esta referencia; porque Villoro Toranzo se funda en esta consideración de la justicia, él dice que hay dos clases de justicia: una justicia de coordinación y una justicia de subordinación.

Si ustedes de ponen muy estrictos verán que está diciendo, con otras palabras que existe derecho público y derecho privado, pero la referencia al valor es lo que distingue a la forma de clasificar de Villoro, él dice que la justicia de coordinación es la justicia que ilumina, que le da contenido a las normas que se refieren a las relaciones entre iguales. Los iguales necesitan coordinarse. Ahí encontramos las normas del derecho civil, las normas del derecho mercantil, del derecho familiar, las relaciones entre los particulares. Sería el equivalente al derecho privado. Pero él dice: "¿Por qué? Porque hay una justicia que se refiere al caso en que todos son iguales, están en un mismo nivel frente a la ley.

Hay una justicia de subordinación en donde existen gobernados y gobernantes, donde no hay igualdad, sino subordinación. Las autoridades tienen una función que está por encima de sus subordinados, que son los ciudadanos. Hay una relación de justicia distinta, no pueden ser las

reglas idénticas cuando tratamos las relaciones entre dos particulares o entre un particular y el Estado, pero éste ejerciendo su función como si fuera un particular, cuando el Estado compra, alquila, contrata, actúa en igualdad. Ahí se aplicarían normas de justicia de coordinación. Pero cuando el Estado actúa como tal, cuando el Estado ejerce el Poder, la autoridad, cuando puede dictar normas, sentencias, imponer sanciones, dictar reglamentos, dar órdenes a los ciudadanos, cuando dice: "No se puede dar vuelta aquí a la izquierda, hay que detenerse en el semáforo, está prohibido tirar basura, hay que pagar impuestos, hay que hacer esto; un procedimiento debe seguirse así." Cuando actúa el Estado con superioridad sobre los ciudadanos, estamos ante una rama del derecho iluminada por la justicia de subordinación y cada una de estas ramas va teniendo sus propias derivaciones. Existe también una rama que deriva de la justicia de subordinación dentro de la cual incorpora a la parte orgánica de la Constitución. Él dice: "Existe también dentro de la justicia, que es dar a cada cual lo suyo, lo que le corresponde, lo que le es propio", dentro de esa iluminación de la justicia de subordinación, existe una rama que se llama "Justicia Institucional". Esta justicia institucional, dice él, se ocupa de la rama del derecho que encontramos incorporado a la parte orgánica de la Constitución: En la parte orgánica de la Constitución no sólo está el Poder Legislativo, está el poder Ejecutivo y está el poder Judicial. Ahí están desarrolladas sus funciones, sus formas de colaboración y cómo se integran. Es decir, a eso pertenece la justicia institucional.

Yo diría que siguiendo esa línea de pensamiento, también el derecho administrativo que se deriva de la justicia institucional, tendría cabida dentro de esa rama, de esa clasificación; pero también otra a la que no se refiere Villoro, que es el derecho parlamentario. También sería parte de la justicia institucional. Cómo se hacen las leyes, de cómo se forma el Congreso y cómo funciona, a eso se debiera referir en términos muy generales el derecho parlamentario.

Este módulo consta de cinco clases, pero más temas, hoy terminamos un primer tema que es el de la ubicación de la materia del derecho parlamentario en este amplio mundo del derecho, y vamos a empezar uno segundo que es la definición de la materia.

Definición del Derecho Parlamentario.

Respecto de la definición, quiero hacer una referencia a la lógica formal de tradición aristotélica tomista, que habla de dos tipos de definiciones. Hay dos formas de definir: la definición nominal que nos indica lo que un apalabra significa, es una definición de diccionario, definición que acude a la etimología, es una definición de pocos alcances, pero que nos pone en el tema.

Y luego existe lo que llaman los estudiosos de la lógica formal, la definición real, que es lo que la cosa es. La definición nominal es lo que la palabra significa. La definición real es lo que la cosa es en sí misma.

Pareciera un poco artificiosa esta división pero nos es útil para adentrarnos en este camino. Como decía Cicerón, en el inicio de cualquier especulación sobre un tema lo primero que tenemos que hacer es definir el tema en el que nos vamos a adentrar. Los escolásticos, 8 o 10 siglos después, decían: sí vamos a definir el tema, quiere decir que ya lo conocemos, entonces cómo vamos a iniciar una especulación sobre el tema.

Pero nos ayuda esta clasificación de las definiciones, si existe una definición sencilla, superficial que nos dice lo que la palabra significa, ya tenemos un punto de referencia: qué significa la palabra, luego vamos a ver qué es la cosa. Cuando entendamos lo que es la cosa, estamos ya dominando la materia que nos interesa.

Entonces vamos a empezar por la definición nominal de derecho parlamentario, el término es doble, son dos palabras: el sustantivo derecho y el adjetivo parlamentario: derecho parlamentario. Entonces tenemos que acudir a la doble significación.

Y de las diversas acepciones de la palabra derecho, damos por supuesto que no nos vamos a referir a otras acepciones que sean distintas al derecho objetivo, al conjunto de normas que regulan la vida de una comunidad, de una sociedad y que tienen una sanción por parte del Estado. Es la definición positivista, Kelseniana, de norma jurídica, el derecho es un conjunto de normas que regulan la vida de una colectividad y que están sancionadas por el estado.

Recuerdan ustedes la clásica fórmula de Kelsen, que todo mundo conoce, menos los que pasamos por una Escuela de Derecho: "si a es debe ser b". Es la fórmula de Kelsen, es una fórmula matemática por su estructura: si "a" es debe ser "b". Si "a" es el supuesto de la norma, es la descripción de una conducta hipotética y luego si sucede en la realidad ese supuesto, se dan las consecuencias. Si contraigo matrimonio adquiere una serie de obligaciones y de derecho, son las consecuencias jurídicas.

Para poner otro ejemplo más drástico, si obtengo utilidades debo pagar impuestos; si recibo una renta debo pagar impuestos. Si fui puesto en un testamento de una persona que fallece, tengo derecho a los bienes que me asignó en el testamento. Esa es la primera parte de la norma, esa es la parte sustantiva de la norma.

Pero Kelsen le agrega lo que él considera, en el mundo del positivismo jurídico, lo que él considera la esencia de la norma jurídica.

¿Qué sucede si no es "b", si "b" no es, dice él debe ser "c?" se aplican las consecuencias. Ésa es la fórmula del derecho, a ese derecho nos vamos a referir, a las normas tal como existen en la realidad objetiva, son las normas de derecho objetivo. No nos vamos a referir a los derechos subjetivos, personales, a mi derecho a tal o cual cosa, a los derechos humanos, al derecho a percibir un salario si soy un trabajador, al derecho a recibir la prestación del servicio, si pago el salario. A esos derechos que llamamos subjetivos, de sujeto, a esos no nos vamos a referir, nos vamos a referir a las normas.

Quiero, sin embargo, hacer una muy breve referencia a esta fórmula del derecho subjetivo que prevaleció y que fue el centro de los estudios de derecho durante mucho tiempo, prácticamente en todo el mundo, en México por supuesto. La influencia del positivismo, la influencia de las teorías del derecho puro siguen vigentes, y son muy importantes y nos sirven para entender perfectamente a qué nos estamos refiriendo.

Si "a" es el supuesto, es la descripción de la conducta general; debe ser "b", son las consecuencias: derechos y obligaciones. Si "b", ahora como supuesto no es, debe ser "c" y se producen las consecuencias, la sanción.

Y dice Kelsen: aquí está la esencia del derecho, si quitamos debe ser "c", si dejamos una norma simplemente como una referencia a una conducta sin establecer la sanción, estamos ante un buen consejo: debes pagar tus impuestos, pero si no los pago ¿no pasa nada? Entonces no es una norma jurídica. Los positivistas dicen: para que una norma jurídica lo sea realmente, debe tener consecuencias en una segunda norma derivada del incumplimiento. El incumplimiento de la norma da lugar a una segunda consecuencia, que es la sanción.

Otro ejemplo: si soy un ser humano responsable, que no esté yo en minoría de edad, o bajo una enfermedad mental, debo respetar la vida de los demás seres humanos, si no respeto la vida, 30 años de cárcel.

A ese derecho es al que nos vamos a referir, a esas normas que están en los códigos, en las leyes, en las distintas disposiciones de carácter abstracto y general.

¿Por qué se llaman normas de carácter general y abstracto? Porque la hipótesis siempre es en abstracto. La norma siempre se refiere a una situación hipotética que puede darse o no darse. Por ejemplo el matrimonio, pues ya está pasando de moda, ya casi nadie contrae matrimonio. Algún día puede ser una norma que quede ahí en el vacío y que nunca se realice el supuesto, o pudiera darse el caso.

Tenemos que entender que, efectivamente, la sanción es fundamental, porque si no hubiera sanción las normas se quedarían truncas, serían normas imperfectas, serían normas incompletas, cuyo cumplimiento quedaría exclusivamente a la voluntad de sus destinatarios. Cuando la mamá le dice al niño: no cojas eso, no hagas tal cosa, y el niño lo sigue haciendo y no pasa nada, pues es una llamada de atención, un consejo. Cuando dice: no hagas eso porque...si no, no te voy a dar domingo y lo cumple, entonces sí se da la norma. Por supuesto está no es una norma jurídica, pero ese es el ejemplo, la regla.

Yo recuerdo a don Oscar Morineau, ilustre profesor de Derecho de la antigua Facultad de Derecho, él nos ponía un ejemplo precisamente criticando el positivismo jurídico. Él decía, recordando esa historia o leyenda de Guillermo Tell, el héroe nacional suizo, que al inicio de la rebelión contra los tiranos austríacos, la ciudad donde vivía pertenecía al imperio austríaco y por lo tanto el gobernador de la ciudad, era un tirano austríaco que había enviado el Emperador y a este señor que era la autoridad en la ciudad, se le ocurre plantar una estaca en medio de la plaza pública y poner arriba de la estaca su sombrero con una pluma de faisán y dicta una orden como autoridad y dice: todo aquel que pase por la plaza pública -es el supuesto- debe de poner una rodilla en el suelo y quitarse su propio sombrero para saludar al mío.

La primera parte de la norma, tal cual: la autoridad dicta una orden: el que pase por la plaza tiene que saludar mi sombrero, y si no lo saludo, 20 garrotazos.

Entonces decía don Oscar Morineau: esa es una norma jurídica, para los kelsenianos, para los positivistas. Hay un supuesto, hay una consecuencia, si no se cumplen las consecuencias hay una sanción que impone la autoridad.

Y efectivamente, desde el punto de vista formal esa es una norma de derecho. Los juristas muy estrictos, los aplicadores de la ley, el Tribunal Federal Electoral, aplican estrictamente la ley. Yo no puedo ir más allá de lo que la ley me autoriza, y es correcto, porque si se dejara al arbitrio de los aplicadores de la ley el interpretar la bondad de la norma, no serían necesarias tampoco las normas.

Se requiere el positivismo. El positivismo es necesario, pero lo que no puede quedarse como parte de la definición del derecho, es que la importancia, el acento se ponga en la sanción.

Finalidad de la norma jurídica.

En realidad ¿cuál es el fin? Tenemos que ver cuál es la finalidad de una norma jurídica para entender si su efectividad es una disposición que llene plenamente, no sólo las condiciones formales que son éstas, sino las condiciones materiales que debe tener. Un capricho del gobernante como éste, evidentemente debe ser rechazado, no puede ser considerado como una norma. A lo mejor el juez que tenía que aplicar esa sanción no podía hacer otra cosa, porque ahí estaba la fuerza imponiéndose, pero no estaba aplicando realmente una norma de derecho; estaba aplicando un capricho del gobernante, una decisión arbitraria, pero no una norma jurídica.

Porque la importancia de la norma está en las consecuencias de la primera parte de la fórmula. Los derechos y obligaciones que nacen, que surgen de la realización de la hipótesis o supuesto inicial, ahí es donde debe estar el acento para entender cuál es la verdadera esencia de una norma jurídica.

Porque ahí es donde el autor de la ley, el legislador, sea una persona en el caso de las monarquías o un congreso en el caso de las repúblicas modernas, de los estados modernos democráticos, el que hace la ley lo que quiere no es imponer sanciones, lo que quiere es que se den estas consecuencias, que se cumplan los derechos, que se respeten los derechos, que se cumplan las obligaciones. Esto es lo que quiere, que se respete la vida ajena, que se paguen los impuestos, que se cumpla con los deberes conyugales, que se cumpla con los deberes de padre respecto de los hijos, los deberes del empleado con el empleador, del empleador con el empleado, de las partes en los contratos; esto es lo que busca la norma.

Las normas, por ejemplo, para poner otras de otro campo, las normas que regulan los símbolos patrios, ¿qué es lo que quieren? Pues que haya un respeto por ese concepto de patria, el respeto a los símbolos, la bandera, el escudo, el himno que representan a la patria, sean tratados como si fueran la patria.

¿Por qué? ¿Es un capricho del gobernante? ¿Se parece al saludo del sombrero? ¿Por qué yo tengo que saludar a la bandera y quitarme el sombrero y cantar el himno en posición de firmes, y si no, se impone una pequeña sanción al que no lo hace.

¿Por qué es eso? Porque lo que busca es un valor patriótico, un valor de cohesión de los integrantes de una nación, y así podríamos buscar en cada norma, no importa la sanción, lo que importa es el fondo, lo que se quiere, la conducta buscada por el legislador.

Si entendemos nosotros eso, ya estamos ubicados en la primera parte de la definición. El Derecho parlamentario va a ser el conjunto de normas que, por supuesto, deben tener sus propios mecanismos que, en el caso de las normas del Derecho Parlamentario, a veces, ahí está cojo el sistema parlamentario, ya que en ocasiones no hay sanción, a veces queda exclusivamente a la buena voluntad y a la decisión de los legisladores y, sin embargo, hay normas que forman parte del Derecho Parlamentario que estarían trucas, sería una excepción a la definición clásica positivista. Ya veremos más adelante por qué.

Pero lo que se quiere en el Derecho no es que se imponga la sanción, que se le descuente un día de salario al legislador porque no asistió, porque no votó. Está en tela de juicio si se puede no votar o si votar. Lo que se quiere es que se cumplan los deberes, que se cumpla con los efectos que se buscan en la norma.

Si se dice: no se debe interrumpir al orador. ¿Por qué se dice eso en las normas de Derecho Parlamentario? Aquí, por supuesto, están ustedes autorizados, pero en el pleno de la Cámara no se debe, porque si se pudiese interrumpir al orador todo el tiempo y a cada momento, no hay debate posible; se vuelve una asamblea tormentosa, un caos, una anarquía o como diría un clásico: un herradero.

Lo que se quiere en las normas de derecho, lo que se busca es una conducta que tenga una finalidad positiva, valiosa para la colectividad.

Cuándo en una escuela se dictan reglas para que los alumnos ocupen un lugar, se sienten, estén atentos, lleguen a una hora, ¿por qué se dictan esas reglas? Porque se busca una finalidad; no es

un capricho del director; se busca una finalidad. Esa finalidad es él por qué de las normas, el sentido de las normas, es lo que debe importarnos.

Por supuesto también la parte externa, la parte exterior, la estructura de la norma nos interesa, pero básicamente el contenido, que es el bien de la sociedad a la que está dirigida la norma. Las normas adquieren sentido, se convierten en normas verdaderas, en normas plenas, en toda la acepción de la palabra, cuando están destinadas a buscar el beneficio de la colectividad y no el daño de los ciudadanos. Cuando se imponen normas, reglas caprichosas, arbitrarias, se imponen conductas que no tienen sentido, las que hay que cumplir porque se les ocurrió a los que hacen las normas, en ese momento le falta su dato esencial a la norma y por tanto no es norma jurídica. Es una regla del carcelero, una norma que pone el fuerte, pero no una norma jurídica.

Considero que debemos ponernos en los dos casos, especialmente en las normas destinadas a los gobernados, no tendría sentido que no hubiera sanción; se necesita la sanción, pero la sanción en razón de la norma principal, de la norma fundamental.

Las normas de derecho parlamentario son normas de derecho positivo, básicamente, que están, por supuesto, iluminadas por alguna norma de derecho natural.

La distinción entre la norma de derecho natural y la norma de derecho positivo radica en que la norma de derecho natural es una exigencia, una relación de necesidad entre una conducta y el fin que se persigue. Por ejemplo, es una norma de derecho natural el que los automovilistas no pasen al mismo tiempo por el mismo lugar. La naturaleza de las cosas exige que dos autos no estén al mismo tiempo en el mismo sitio, porque es un choque. Esa es la norma de derecho natural. Deben pasar unos primero y otros después, porque si no hay una colisión.

Ahora, cuál es la norma de derecho positivo, en algunos países o en algunos casos, en algunas ciudades, cuando se encienda la luz verde del semáforo esos pasan y cuando se encienda la luz roja esos se detienen. En otro la regla es uno y uno, uno y uno, que es muy buena regla. Esa es la norma de derecho positivo.

Pero puede haber otras, cuando la policía toque su silbato y se ponga en cierta posición, y eso está en el Reglamento de Tránsito.

La norma de derecho positivo es la aplicación, en la práctica, de un principio general que es la exigencia de la naturaleza misma de las cosas. Lo mismo aquí. Cómo van a ser los debates. Existe una norma de derecho natural que dice: no pueden hablar al mismo tiempo porque nadie se oye ni se entiende; deben hablar en orden.

Ahora, cuál es ese orden. Como decía el Reglamento antiguo: 3 a favor, 3 en contra, o como dicen las nuevas reglas: cada grupo parlamentario tiene derecho a un orador y luego una réplica. Son dos fórmulas distintas de derecho positivo, válidas las dos para su momento y para su circunstancia, pero que se deriven de la misma norma de derecho natural, que es la exigencia de que unos hablen primero y otros después; que mientras unos hablen los demás escuchen, si no, no habría parlamento. Yo diría que ésa sería la relación.

De todo eso vamos a ocuparnos un poco más en alguna de las clases posteriores.

La norma jurídica es la que el Estado sanciona. El Estado dicta y el Estado sanciona. El Estado se encarga de hacer obligatoria la norma con su poder, con su fuerza.

La norma jurídica se refiere, además a la colectividad. Busca el bien de la colectividad. La norma moral busca el perfeccionamiento individual y no tiene una sanción externa, no es coercitiva, depende de la propia decisión de cumplirla o no cumplirla.

En el caso de las normas del derecho parlamentario, son normas que interesan a la colectividad, aun cuando, les decía, vamos a ver algunas que no tienen sanción. Ese es un punto muy importante, pero no vamos a entrar en ese momento.

El porqué se exige una determinada conducta que se considera benéfica para la colectividad se deriva de muchas cosas: de cuestiones técnicas, de cuestiones históricas. El contenido de la norma, las fuentes reales de la norma son muchas: tradiciones, la historia, la cultura, las necesidades mismas. Por qué está prohibido en las comunidades primitivas tirar los desperdicios río arriba y no río abajo. Bueno, porque de río arriba se toma el agua para beber, y si se tiran los desperdicios río arriba el agua se contamina. Entonces, hay que tirarlos abajo. Es una norma.

De qué se deriva, pues de una tradición, pero también de una necesidad real, de una exigencia de la naturaleza de las cosas.

Aquí es toda una teoría. Cuáles son las fuentes materiales de la norma. A veces es la decisión de personas que están sentadas en un escritorio estudiando, en un gabinete, creando normas y fórmulas para ver cómo regulan algunas conductas que quizá ni necesitarían regulación. A veces esa es la razón. Los expertos, los que viajaron y de pronto encontraron por ahí una norma en un país y dicen "Ah, pues esta no está en México, la traigo aquí".Cuál es la causa: hay muchas, pero unas son las históricas y debiera ser la mayoría, que respondieran a una realidad y a una historia.

Esa es la primera parte de la palabra. Nos referimos al derecho objetivo, referido a la vida de los parlamentos, congresos, dietas, cortes, etcétera.

El Término parlamentario

El término parlamentario se refiere al lugar donde se habla. El parlamento es el lugar donde se habla, pero también es lo que se habla. Cuando digo un parlamento puedo decir un discurso, pero también se hace referencia al lugar donde se dice este parlamento, el lugar destinado a parlamentar, a hablar.

La referencia es muy importante. Lo parlamentario se refiere al habla, a la comunicación, hablar es hablar, es una necesidad, una exigencia de la naturaleza humana. Tenemos que comunicarnos, tenemos que entrar en relación unos con otros. La esencia misma de la naturaleza del hombre es la sociabilidad, y la sociabilidad exige la comunicación.

¿Recuerdan ustedes que Aristóteles hacía ese alegato, esa argumentación a favor de la sociabilidad? El hombre es el zoon politicon, el animal social por naturaleza. Y decía: no existen los seres aislados, no existen los seres separados, como creía Rosseau, en el buen salvaje que vivía fuera de la sociedad, en una especie de paraíso, donde no tenía ninguna obligación ni ninguna relación. Decía Rosseau: ¿de dónde nace la sociedad? del contrato. Los hombres aceptan hacerse socios de la sociedad.

Aristóteles, muchos siglos antes, sostenía que, el hombre es social por naturaleza y daba una serie de razones. Una de ellas era la argumentación lógica. El hombre es parte y la sociedad, es el todo y la parte no puede existir sin el todo, ni el todo sin la parte.

Otra argumentación era la histórica. Decía todos los que han escrito, los que han viajado, los que han ido lejos encuentran que hasta los cíclopes viven agrupados, aún los que no existían. Los que se refieren a ellos viven en comunidades. Los que han escrito sobre viajes, historias antiguas no hablan de seres aislados, hablan de grupos, de comunidades. Pero luego dan un argumento muy interesante, que es el antropológico. Dice: "Estamos fisiológicamente no son las palabras que decía Aristóteles, estamos hechos para la vida en comunidad".

Otros seres vivos, desde que nacen, se pueden bastar a sí mismos. Nace, sale la tortuguita, lo hemos visto en la televisión y se va corriendo al mar y ya. No necesita de la mamá ni del papá, vive sola. Buscará como aparearse en su momento, pero generalmente vive sola.

En cambio los seres humanos -dice Aristóteles- necesitan durante muchos años del apoyo de la colectividad, de la mamá, del papá, de la familia, de la sociedad. La sociedad es indispensable para la sobrevivencia.

Pero decía otra cosa muy importante "estamos configurados físicamente para la comunicación". Antes de que vinieran todas esas teorías del emisor y el receptor y todo esto de lo que habla la teoría moderna de la comunicación, él decía: "Tenemos un par de orejas que nos sirven para recibir los sonidos y dentro mecanismos que permiten, a esos sonidos darles una interpretación razonable". Los sonidos que escuchamos de otras personas nosotros los procesamos y nos significan algo. Las palabras no son solo ruidos y combinaciones más o menos adecuadas, aburridas o bien pronunciadas de palabras. Esos sonidos, las vocales y las consonantes combinados de distintas maneras, nos significan palabras y esas palabras nos significan ideas. Ahí están las relaciones.

Tenemos un aparato, la boca, la lengua, las cavidades interiores, que nos permiten emitir sonidos articulados a los que les damos un sentido y luego inventamos el lenguaje escrito. Cada uno de estos signos significa un sonido y la combinación de estos sonidos significan palabras y todos juntos significan una idea, un pensamiento. A través de las palabras expresamos las razones, los sentimientos, describimos las cosas, entendemos el mundo que nos rodea, nos lo explicamos a través de palabras. Cuando no entendemos algo, no tiene nombre ese algo para nosotros. Cuando le encontramos un nombre estamos ya de alguna manera entendiéndolo. La palabra tiene un valor excepcional.

Entonces el parlamentar, el hablar es parte de la naturaleza humana. Es parte esencial del ser sociable. No podía haber sociedad sin intercomunicación. Los que tienen la disminución vital de no poder oír o de no poder hablar les cuesta trabajo, tienen que inventar su propio sistema de formas de expresarse.

En uno de los cuentos de Chesterton describe un profesor loco que inventa un sistema del lenguaje a través del baile y entonces era un profesor que estaba bailando siempre y con eso transmitía, había inventado una especie de código morse con el baile.

Tenemos que buscar fórmulas. Todo este lenguaje cibernético de ahora, el lenguaje de las matemáticas, del álgebra, son otros lenguajes propios. Los juegos tienen su propia manera, a veces no verbal, no articulada en palabras. Hay otros lenguajes, no es el único; pero el lenguaje de las palabras, el lenguaje de los sonidos articulados que se comunican por la voz es el propio de la naturaleza del hombre. Hay otros que se pueden inventar y crear pero son un poco artificiales y puestos por encima del primero que sirve de cualquier manera de apoyo a los siguientes.

Entonces estamos ante esta segunda significación: parlamentario es lo que se refiere al hablar, al lugar donde se habla y donde se discute. Pero hay algo más: en muchos lugares se habla. Los

domingos en la iglesia se habla, el sacerdote habla y los fieles contestan y hay un diálogo. Está en las hojitas de los domingos, hay un diálogo. En la escuela se habla y se escucha y no es un parlamento. En una reunión de amigos, en una asamblea de accionistas se habla, se discute, inclusive se toman decisiones como en el parlamento, pero no estamos hablando que eso sea un parlamento, se parece en algunas cosas.

La junta de un club, la asamblea de un partido político, son lugares donde se habla, donde se habla en orden, donde unos toman la palabra y luego otros, donde se toman, inclusive, decisiones por medio de la votación, casi como en un parlamento, casi igual, pero hay alguna diferencia; la diferencia radica en que en los parlamentos modernos, vamos a ver más adelante que hay un parlamento medieval que tiene sus propias características, pero los parlamentos de los Estados modernos, democráticos, con un congreso de representantes de los demás miembros de la colectividad, en esos parlamentos se habla, pero después de hablar se toman decisiones vinculatorias para el resto de los ciudadanos.

Ese es el otro elemento que falta. No está en la definición nominal. La definición nominal nada más se refiere a las normas de derecho y al hablar, al parlamentar, al decir cosas.

Y luego este agregado que está fuera de la definición nominal, tenemos ya que usarlo para ir integrando la definición real. No solamente lo que las palabras significan, sino lo que es la cosa misma del derecho parlamentario.

Si nos quedáramos en la definición nominal, diríamos: "es el derecho que se refiere a las discusiones, al habla, al lugar donde se usan las palabras para intercambiar puntos de vista". Pero no es así. Hasta ahí nos quedaríamos con la definición nominal. Tenemos que dar el paso más adelante, que es acercarnos a la definición real: ¿qué es el derecho parlamentario? Es el derecho que se refiere al lugar donde se habla, pero donde además de hablar se toman decisiones. Pero también hay, como les decía yo a ustedes, decisiones que se pueden tomar en una asamblea de accionistas o en la reunión de un sindicato o en la junta de una sociedad cooperativa. Existen esos lugares donde se habla, se discute y luego se toma una resolución.

Lo propio, lo peculiar, lo que le va a dar el dato definido, de esencia, al derecho parlamentario es que el derecho parlamentario se refiere, regula con sus normas el lugar donde se habla, se toman decisiones, pero esas decisiones tienen un carácter vinculatorio para todos los integrantes de la sociedad. Es donde se pueden tomar decisiones con fuerza de ley y algunas otras decisiones que tienen también el apoyo de ser dictadas por una autoridad y la fuerza de una decisión definitiva, aunque no sean leyes, pero básicamente, esencialmente, es en donde se toman decisiones que crean normas aplicables al resto de los integrantes de la sociedad.

Hay una definición que les voy a leer, tal cual está, de un jurista español, que da una definición, en mi opinión muy clara y aceptable del derecho parlamentario. Se llama Fernando Santaolaya López y tiene una obra que se llama Derecho Parlamentario Español.

Él dice, después de hacer un análisis complicado, llega a esta conclusión. Dice: "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".

A reserva de que ustedes lo vean en el texto, vamos a desmenuzar esta definición. ¿Qué es lo que nos está diciendo Santaolaya? De alguna manera la base inicial, que es la misma definición nominal: normas para una conducta específica, es la forma que toma el derecho parlamentario.

Luego él dice: "Son normas escritas" Pero también le da el carácter de derecho parlamentario a las relaciones que se derivan de esas normas, como nosotros también consideramos que es parte del derecho civil, no solamente las reglas que están en él capítulo de las obligaciones del código civil, sino también los contratos que se celebran entre dos particulares, es la aplicación también de las relaciones que se derivan de esas normas, escritas o reiteradas en la práctica. No solamente hay normas escritas en el derecho parlamentario como en otras muchas ramas del derecho, hay también normas consuetudinarias derivadas de la práctica reiterada de alguna conducta. A veces es una forma obligatoria la que se deriva de la reiteración de conductas, cada vez menos, cada vez estamos más en el mundo del derecho escrito y expreso, pero todavía quedan vestigios del derecho consuetudinario.

Luego, ¿qué es lo que regulan esas normas? ; es lo que sigue en la definición de Santaolaya. "En primer lugar -dice él- la organización de los congresos". La organización de esos cuerpos colegiados que hemos llamado congresos, que hemos llamado de distintas maneras en el transcurso de la historia, que en México se llama Congreso de los Estados Unidos Mexicanos a nivel federal y Congreso Local, pero que en otros países se han llamado de otra manera. Son esos parlamentos, congresos, cortes en España, es a lo que se refiere Santaolaya, la parte del derecho que se ocupa de la organización de ese cuerpo colegiado es importante en la definición. Y, en segundo lugar, el funcionamiento de esos organismos plurales, de esos cuerpos colectivos, no solamente cómo se organizan sino cómo funcionan, cómo dividen su trabajo en comisiones, cómo se reparten para las discusiones, cómo se organizan para llevar a cabo la diversidad de actividades que tienen a su cargo; la organización y el funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias.

Pero agrega Santaolaya un elemento extrínseco, que es el de la representación y la democracia. Dice: "para que sea un parlamento moderno no basta que sea un cuerpo deliberante que pueda tomar decisiones, se requiere, para el derecho parlamentario moderno, que los integrantes de ese cuerpo colegiado sean representantes de la nación, representantes populares. Nuestra Constitución dice: "representantes de la nación". Son los legisladores los que representan a otros. Lo que ellos hacen no lo hacen por sí mismos ni para sí mismos, lo hacen en nombre de otros y para que produzca efectos en otros. Cuando lleguemos a los principios del derecho parlamentario vamos a hacer una referencia un poco más profunda de este primer elemento que Santaolaya nos proporciona.

Los integrantes de los Parlamentos son los que representan a otros. Los accionistas en una asamblea también deliberan y también toman decisiones, pero se representan a sí mismos, buscan sus intereses individuales, personales; los integrantes de un sindicato lo mismo. Claro que si son los integrantes de la Mesa Directiva o del Consejo y no de los accionistas, también actúan en representación de otros, pero aquí, para el caso de los parlamentos dice Santaolaya "deben ser representantes del pueblo", no de un sector de la sociedad sino de toda la colectividad, es un dato para el derecho parlamentario moderno, deben ser representantes de los demás, de los integrantes de toda una colectividad, de la nación, dice nuestra Constitución, del pueblo, de la ciudadanía, podemos decirlo de diversas maneras. Son los legisladores representantes de los ciudadanos.

Y luego agrega Santaolaya en su definición, que ese fenómeno de la representación se debe de dar en un estado constitucional y democrático de derecho, son tres elementos más, un estado constitucional, democrático, de derecho. De alguna manera con esto excluye Santaolaya los posibles remedos de parlamento que puedan darse en sistemas donde no exista un fundamento constitucional y un sistema democrático. Puede haber lugares, estados, dictaduras que tengan un apoyo aparentemente parlamentario, pero estaríamos en el mismo caso del derecho positivo, de la diferencia entre el positivismo de la norma y su contenido. ¿Cualquier agrupación que pueda

dictar normas obligatorias es un parlamento?. Santaolaya opina que no, que se requiere que sean representantes, pero que además actúen y funcionen dentro de un mecanismo de carácter constitucional, haya una Constitución que regule cómo van a integrarse, cómo van a ser electos, cómo van a participar y luego en un estado de derecho democrático, debe estar el Estado en esta etapa de evolución de las sociedades humanas en el que nos encontramos la mayoría de los países del mundo o al que estamos accediendo y llegando a veces dificultosamente, en un Estado que tenga una Constitución, que sea respetuoso de la ley, que se rija en todos los actos de las autoridades y de los ciudadanos por la ley y que sea democrático.

No podemos encontrar una pureza total, una forma perfecta en todos lados y especialmente en nuestro caso del Congreso Mexicano, bueno quizá pidiéremos ser críticos en eso, pero lo cierto es que hacia allá vamos y cuando menos formalmente en las normas, en eso ya estamos, en la normatividad, aunque en la realidad no se haya alcanzado la plenitud. Yo diría que lo dejáramos como una definición por una parte científica, pero por otro lado también con su carga moral, vamos a decir, política. Pero destaco por eso que es un elemento extrínseco, ya no se trata de los datos propiamente internos del derecho parlamentario, ahí nos quedaríamos nada más en el positivismo. ¿Cuál es el derecho parlamentario? Las reglas que regulan la vida de un Congreso que dicta leyes y que toma decisiones formalmente legislativas; hasta ahí nos podíamos quedar. Pero este agregado de la definición de Santaolaya creo que tiene su valor, nos da otros elementos y la verdad es que donde se desarrolla el derecho parlamentario, dónde existen parlamentos que tienen estos requisitos, que responden a una normatividad constitucional, respetuosos de un estado de derecho, representativos y esa representación no por designación, no por asumirla personalmente los legisladores, sino porque son nombrados a través del voto de los ciudadanos que es el último requisito de esta definición, que es el de la democracia.

Entonces nos sirve, porque efectivamente estamos viendo que se desarrolla el derecho parlamentario donde hay parlamentos, donde funcionan así con democracia, con unas reglas constitucionales, aspirando a un estado pleno de derecho. Yo creo que nos es muy útil esa definición y que podemos adoptarla en principio, va más allá de la pura definición nominal que se quedaría corta, abarca otros elementos y toca los puntos esenciales.

Los cabildos también discuten, también deben tener reglas, estaría en el lindero, podría distinguirse las decisiones en que nuevamente en el Poder Legislativo principalmente encontramos disposiciones de carácter abstracto y general y en los cabildos principalmente encontramos disposiciones de carácter singular, decisiones de gobierno, aunque también tiene facultad reglamentaria, y entonces se estaría en la frontera; vamos en estos casos a encontrar puntos de nebulosidad y de indefinición.

Se está desarrollando también ya un Derecho Municipal, no solamente la parte relativa a las funciones y las atribuciones que tienen los municipios y los derechos que tienen a gobernar los ayuntamientos, sus propias áreas municipales, sino también un Derecho Procesal dentro del cual debe entrar las reglas para tomar decisiones en el Cabildo, la periodicidad de las reuniones, quién las puede convocar, cuándo tienen validez las decisiones, cuándo no, todo eso está regulado en las Leyes Orgánicas Municipales, pero no muy regulado profundamente, casi no estudiado, también sería otro mundo nuevo que se abre, en la medida en que vamos siendo más participantes en la vida de la colectividad.

Ahora podríamos decir que ya tenemos hasta este momento una definición nominal, el Derecho Parlamentario es la norma de Derecho Objetivo relativo a los Parlamentos. Una definición real, un intento de definición real, para la cual adoptamos la de Santaolaya, estamos en ese momento ahí. ¿Esta definición, no excluye muchas de las funciones de lo que son en la actualidad los Parlamentos, las funciones de control constitucional que ejercen los Parlamentos actualmente?, ya

no son actos meramente legislativos, ya son actos de control político y que son actos que distinguen ya muchos parlamentos.

Las decisiones que tiene el Senado para resolver los conflictos de límites de los estados, si revisáramos las tres grandes listas de funciones que tiene el Congreso y cada una de las Cámaras habría muchas más que son muy singulares, por ejemplo la declaración de guerra, el voto para determinar la suspensión de garantías para apoyar la decisión del Ejecutivo, entrarían muchas otras funciones; el Colegio Electoral, funciones judiciales, bueno ya no efectivamente, pero lo tuvo y pudiera ser en otros países y no sé si por ahí en algún estado rezagado todavía existe, creo que no, pero existen otras funciones que no son efectivamente exclusivamente de carácter legislativo, pero los abogados como somos muy hábiles para eludir esas cuestiones, hemos creado esa terminología muy técnica de los juristas que dice que hay funciones materialmente legislativas y hay funciones formalmente legislativas.

Por ejemplo, el Ejecutivo cuando dicta un reglamento es una función materialmente legislativa, está haciendo una pequeña ley, pero formalmente es un acto ejecutivo.

Lo mismo sucede en los otros Poderes, especialmente en el Legislativo, materialmente tenemos algunas funciones que no son legislar, el Poder Legislativo resuelve controversias, dicta sentencias, autoriza, decreta que se ponga con letras de oro en la pared el nombre de algún prócer, ese es un acto legislativo, bueno, materialmente es un acto puramente administrativo, hasta decorativo yo diría, pero ¿qué es formalmente?, es un acto del Poder Legislativo, lo puede hacer, tiene que haber una discusión, un debate, un dictamen y se siguen todas las formalidades, entonces los abogados estudiosos del Derecho hacen esa distinción entre actos materialmente legislativos y actos formalmente legislativos.

El Poder legislativo sólo lleva a cabo funciones formalmente legislativas, no puede hacer nada que corresponda a otro Poder pero dentro de esas funciones, formalmente legislativas hay algunas que son materialmente judiciales, materialmente administrativas.

El tema siguiente es el de la distinción entre el Derecho Parlamentario y otras disciplinas afines y cercanas.

MODULO II

UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO

(Continuación)

(2a. Sesión, 7 de marzo de 2000).

Diferencias del Derecho Parlamentario con disciplinas afines.

Lo que terminamos en la clase pasada fue lo relacionado con el intento de definición del Derecho Parlamentario dentro de la clasificación de las normas y de precisar el contenido de la materia. Vamos a ver ahora la diferencia del Derecho Parlamentario con algunas otras disciplinas afines, básicamente con la Técnica Legislativa, con la Teoría del Estado o Teoría Política y con el Derecho Constitucional.

Técnica Legislativa.

La Técnica Legislativa tiene el mismo objeto material que el Derecho Parlamentario, que es la ley, pero siguiendo el lenguaje clásico de la lógica aristotélica o tomista, diríamos que tiene el mismo objeto material, pero distinto objeto formal.

La palabra técnica viene del griego tekné, que era sinónimo de la palabra latina art, técnica y arte eran, en la antigüedad clásica, dos términos para designar el mismo objeto. Uno en griego y otro en latín, tanto la técnica como el arte eran, según la definición aristotélica, las reglas para hacer bien una cosa. La técnica es por tanto, un conjunto de reglas encaminadas a un objetivo específico, son fórmulas para que algo salga bien, para que resulte algo positivo de una acción, de un trabajo, de una actividad humana y el arte es básicamente lo mismo.

En la actualidad, especialmente en este siglo XX que está terminando, se fue especificando el término arte, para aquellas actividades que tenían como finalidad una emoción estética, para las llamadas "Bellas Artes", todavía el palacio que tenemos en la Avenida Juárez y el Eje Central, se llama El Palacio de las Bellas Artes; todavía se consideraba que había algunas artes que no se ocupaban de cuestiones estéticas y que no tenían relación con la belleza.

Pero se ha ido ya definiendo, se queda la técnica como el conjunto de reglas para hacer bien cualquier otra cosa, distinta de las cuestiones relacionadas con los valores de la belleza, de la estética y se queda el término arte, para todas estas cosas sí relacionadas con lo estético y con lo bello.

Técnica Legislativa será el conjunto de reglas que hay que seguir para hacer bien una ley. La diferencia con el Derecho Legislativo, es que la Técnica Legislativa sirve para elaborar un proyecto de ley o una ley y el Derecho Parlamentario tiene como finalidad el lograr, al final de un procedimiento, que ese proyecto o esa ley tengan una fuerza vinculativa, obliguen a los destinatarios. No son necesariamente complementarias las dos actividades, puede haber una excelente Técnica Legislativa en la elaboración de un proyecto y que ése se quede para siempre en proyecto, que nunca se sigan los procedimientos del Derecho Parlamentario, para que ese proyecto llegue a ser una ley vigente que obligue y que vincule a los ciudadanos.

Y a la inversa, puede darse la situación de que una ley que entra en vigor, respecto de la cual se siguen todos los pasos del Derecho Parlamentario para su discusión, su aprobación, su

publicación y su entrada en vigor y sin embargo, sea un desastre, como muchas veces lo hemos constatado.

Entonces son dos cuestiones muy relacionadas, tienen el mismo objeto material, pero distinto objeto formal. El camino de la Técnica Legislativa es el camino relacionado con la redacción de la ley, con la elaboración material del proyecto, con la composición gramatical sintáctica de la norma jurídica, tienen relación con la elaboración de la norma en capítulos, títulos, artículos; y éstos a su vez en incisos, tienen relación la Técnica Legislativa con la correcta elaboración de los preceptos normativos.

En cambio el Derecho Parlamentario está relacionado con las reglas que hay que seguir para que la norma ente en vigor. Son procedimientos o normas secundarias del Derecho Parlamentario, que van desarrollando un procedimiento de carácter jurídico, que formalmente le dan validez a la disposición de que se trata.

Cuenta la historia que algunos de los emperadores romanos, creo que Calígula, aquel que hizo cónsul a su caballo, dictaba unos edictos, unos edictos terribles para el pueblo romano, con sanciones muy graves y los mandaba a escribir con letra pequeña y los pegaba muy alto, en las columnas del capitolio y en los lugares donde difícilmente podían los romanos verlos, sólo los que tenían muy aguzada la vista y los demás se quedaban sin entender lo que estaba pasando, para poder imponerles sanciones. En ese caso la ley no estaba destinada a ser cumplida, estaba destinada a que se incumpliera para dar pretexto al tirano de imponer las sanciones.

Decía Tomás Moro, Canciller de Inglaterra, ese hombre de Estado extraordinario, autor de la Utopía, que las leyes deben ser pocas y claras, en nuestro tiempo ya no es posible que sean pocas, la gran complejidad de la vida moderna ha hecho que tengamos que legislar sobre demasiadas materias; yo sí creo que nos hemos excedido, que hay una legislación sobrepuesta, hay materias que se legislan por varios caminos, hay contraposición de algunas disposiciones que sería muy conveniente, especialmente en este país, pero yo creo que en muchos países del mundo, hacer revisión de la legislación para disminuirla y no para aumentarla, pareciera que tenemos la obsesión de que sigan aumentando las leyes. Y esto tiene mucha relación con la posibilidad y el conocimiento de las leyes que es un tema relacionado con la Técnica Legislativa.

Que sean pocas, ya es difícil, pero la otra parte de la exigencia de Santo Tomás Moro, patrono de los abogados, es que sean claras y ahí sí entra la Técnica Legislativa, la Técnica Legislativa debe ocuparse de que las reglas de Derecho estén de tal manera redactadas que puedan entenderse con toda facilidad y con toda certeza, que no haya duda en la interpretación, que no se usen palabras ambiguas, que no se usen términos equívocos que puedan tener otros significados y, que si se usan esos términos, haya dentro de la misma norma, la parte que dé la explicación, que precise sobre qué termino, cuáles de las varias significaciones es la que se está empleando en el texto de la ley.

La experiencia que tenemos con muchas de las leyes, especialmente con las leyes de carácter fiscal, es su ininteligibilidad: son ininteligibles, hay leyes que requieren de una explicación expresa de la misma autoridad que elaboró los proyectos iniciales y tienen que poner módulos permanentes en la Secretaría de Hacienda para estar explicándolas a los expertos, que son los contadores, y los demás nos quedamos francamente en ayunas por la terminología equívoca, por la terminología rebuscada, por la cantidad dispersa de preceptos que no están conformados de una manera lógica, sino dispersos en y a lo largo y a lo ancho de las leyes fiscales, pero también muchas leyes tienen esta dificultad; Y la Técnica Legislativa tiene como misión, precisamente, la de lograr que se elaboren leyes que todo mundo entienda, que todo mundo comprenda y que por lo tanto se esté en aptitud de cumplir con ellas. Pero la Técnica Legislativa tiene también relación

con otro punto importantísimo de la ley y que debe ser revisado, que se da por hecho, pero que sin embargo es un problema que tenemos latente y que es para muchos un problema muy grave y es el del conocimiento de la ley; ese ejemplo del emperador romano que ponía los edictos muy arriba para que nadie los leyera, se parece muchas veces a algunas leyes nuestras, que se ponen en el Diario Oficial y el tiraje del Diario Oficial es muy irregular, especialmente cuando salen normas importantes, que simple y sencillamente se desaparecen del mercado y hay que comprar la ley mexicana en el mercado negro, porque no llegan a los que estamos suscritos en el Diario Oficial, ha ido disminuyendo eso, pero todavía se da el caso. Ciertos números, los días claves donde salen las leyes muy importantes, esos se desaparecen, no llegan al domicilio, cuando hay suscripción y hay que ir a conseguirlos a las esquinas claves donde ya saben los abogados donde se vende el Diario Oficial, en qué puestos de periódicos, en qué lugares. ¿Por qué? Porque la verdad es que no se está buscando una difusión amplia de la ley, el Diario Oficial es insuficiente, somos casi cien millones de mexicanos y de ellos, obligados por la ley, todos en realidad, pero en buena medida los mayores de edad. Y qué número de diarios oficiales hay, tengo yo el dato cierto, pero debe ser un número bastante pequeño.

Tenemos que revisar la forma en cómo se distribuye y cómo llega a todos los destinatarios la ley, y eso es parte de la Técnica Legislativa; eso no corresponde al Derecho Parlamentario, eso forma parte de sistemas técnicos en los que se deben buscar formas modernas, el Internet es sin lugar a dudas uno de ellos y el Diario Oficial está en Internet; ahí es factible que esté al alcance, pero sigue siendo para grupos pequeños y la ley está destinada para todos. Efectivamente se ha hecho una especialización, no cualquiera puede cumplir una ley fiscal, no cualquiera puede llenar un formulario si una persona instruida puede entender los instructivos, pero la gran mayoría de los ciudadanos no conocen las leyes, el conocimiento de la ley es fundamental, el principio jurídico es que la ignorancia de la ley a nadie beneficia, no puede ponerse como excusa para el incumplimiento el no conocer la ley y sin embargo estamos ante una realidad que reconocemos todos, que no tenemos acceso a la ley la gran mayoría. Muchos se quedan ayunos, no reciben una información oportuna, ¿por qué? Porque no se han establecido sistemas adecuados, aunque estoy de acuerdo en que hay intentos y que puede haber acercamientos al respecto.

Consideramos este otro tema de la Técnica Legislativa, cómo hacer llegar las normas y las disposiciones que entran en vigor, esa es la segunda parte de la Técnica Legislativa, cómo lograr que se difundan suficientemente para que podamos, con justicia aplicar ese principio de que el ignorante de la ley no puede excusarse por su ignorancia, sino que está obligado a saberlo, a saber la ley y por tanto a cumplirla, pero tenemos que proporcionar, desde el Estado, los medios necesarios para que la ley llegue a todas las personas.

Quisiera simplemente destacar y recalcar un poco en la diferencia del Derecho Parlamentario y la Técnica legislativa; la Técnica Legislativa se ocupa de la elaboración material, de la parte material, se diría en el lenguaje coloquial de los que arrastran el lápiz, los que se ponen a escribir los artículos, los capítulos a dividir, a ir encontrando los caminos para la elaboración de la ley, hay un texto de Técnica Legislativa mexicana, hay varios extranjeros y hay un texto mexicano que les mencionaba yo en la clase pasada, elaborado por un grupo de abogados distinguidos del Poder Ejecutivo, que establece cuáles son los pasos fundamentales para la elaboración de una ley.

Primero hay que identificar cuál es el área de aplicación de la nueva ley, identificar los problemas que se tienen que resolver con ella, precisar a qué se refiere, medir las repercusiones de la aplicación de la ley, no solamente es la cuestión puramente gramatical, literaria de la redacción, que es una parte importantísima, pero no sólo es eso, ellos plantean la necesidad de identificar el problema, de analizarlo, de ver las consecuencias de la aplicación de la ley, de encontrar su concordancia con otras disposiciones legislativas; todo eso tiene relación con la Técnica

Legislativa y está en algunos en zonas intermedias, en zonas limítrofes con el Derecho Parlamentario.

¿Por qué? Porque si se elabora una ley sobre un tema que ya está regulado en otra disposición legislativa, se va a encontrar un posible problema de conflicto de leyes y la técnica debe adelantarse a la legislación, al Derecho Parlamentario, debe dar un paso adelante para identificar en qué momentos y en qué casos y en qué lugares puede darse esa superposición.

La Técnica Legislativa también debe buscar que la estructura de la ley sea racional y lógica, que se le pueda dar seguimiento, que los interesados en el cumplimiento de la ley y en la aplicación de la ley, no sólo los destinatarios de ella, sino los abogados de los destinatarios, los jueces que van a resolver, los funcionarios públicos que tienen el compromiso de aplicar la ley, puedan, sin necesidad de estar releendo cada vez todo el texto, puedan encontrar, a través de una estructuración lógica de los preceptos, que es el que buscan.

Hay infinidad de leyes, hubieron especialmente leyes de carácter electoral que estaban hechas, precisamente para confundir a los destinatarios, ponían preceptos escondidos en lugares distintos a los que lógicamente les debiera corresponder, precisamente para que no se encontraran fácilmente y para que fuera difícil la aplicación de la ley, y así la ley se convertía en una especie de santo y seña que sólo unos cuantos expertos conocían. Las leyes fiscales son, de alguna manera, un código secreto que solamente unos cuantos expertos pueden entender y comprender y aplicar por tanto, y a su vez, ellos tienen que estarla consultando permanentemente, la Técnica Legislativa entonces se ocupa de la formulación de la ley, de la estructuración lógica de la parte gramatical, inclusive, diría que de la parte artística de las leyes; hay leyes que parecen un poema que está uno leyendo, los códigos civiles de principios del siglo pasado, eran leyes elaboradas con mucha propiedad gramatical, con seguimiento estricto de las reglas de la sintaxis y facilísimos de entender, por eso siguen siendo todavía las leyes civiles el centro del estudio del Derecho, la Teoría General de las Obligaciones sigue siendo el meollo del estudio de las normas jurídicas, porque establece con una gran precisión lógica los alcances.

El Derecho Parlamentario se refiere también a la ley, pero ya se ocupa de la otra parte, del desarrollo de los procedimientos que exige la Constitución para que una ley pueda entrar en vigor; decía yo que puede haber una contraposición, que no necesariamente las leyes que lleguen a estar en vigor son las mejor hechas, ni siempre los proyectos de ley mejor elaborados son los que entran vigor, hay proyectos que se han quedado por ahí "durmiendo el sueño de los justos", algunos presentados en las Cámaras, otros que ni siquiera han llegado a las Cámaras, expertos, técnicos, abogados, juristas, han elaborado proyectos de ley que son muy buenos, el maestro Cervantes Ahumada, en su libro tenía en uno de sus apéndices una de títulos y operaciones de crédito que no entró en vigor nunca, pero que él citaba siempre como muy importante un proyecto y así podríamos pensar en otros.

La Técnica Legislativa es algo que debe cuidarse y así como se ha propuesto y se ha insistido en que se dé la materia de Derecho Parlamentario en las universidades, creo que hay seminarios o talleres de derecho procesal, que se llamaba antiguamente la práctica forense para los abogados, no solamente que estudien la teoría de cómo se llevan a cabo los procedimientos judiciales, conocer el derecho sustantivo y el derecho adjetivo, sino que se les entrenaba a los abogados, a través de la práctica forense, de los talleres de aplicación de la ley, de redacción de amparos, demandas, etc., de la misma manera debe haber un taller, un procedimiento, una cátedra de Técnica Legislativa para que aprendan los futuros juristas, especialmente ellos, a elaborar buenos proyectos de ley.

A fin de cuentas, pueden participar en la redacción de la ley distintos profesionistas, prácticamente yo diría que cualquier profesión en su área, cualquier equipo técnico puede tener injerencia y la debe tener en la materia sobre la que se va a legislar, si se va a legislar sobre ganadería o sobre tierras ociosas o de cualquier cuestión técnica, se requerirá la participación de los expertos en esas materias. Si se va a regular la energía eléctrica o la energía nuclear, es indispensable que los que saben de esas materias estén presentes, pero también será siempre indispensable que estén presentes los que saben cómo elaborar la ley, se da por entendido que somos los abogados, pero no siempre es así, no tenemos esa preparación.

Se requiere que se imparta, que sea una materia que permanentemente se dé en las universidades y que se extienda al Derecho Parlamentario.

Teoría del Estado.

Una segunda disciplina cercana al Derecho Parlamentario es la Teoría del Estado.

La Teoría del Estado, tal como se estructuró desde el siglo XIX fue el estudio de la historia del Estado moderno, cómo surge el Estado moderno. Es Federico Guillermo Hegel, el clásico alemán del siglo XVIII todavía y de principios del XIX quizá, el que estructura inicialmente la Teoría del Estado. Para él el Estado era el fin de la historia, los procesos que se iban desarrollando, que se iban desarrollando, que creaba su antítesis, su contraria, qué era la naturaleza, el mundo de la naturaleza y entre el mundo de las ideas y el mundo de la naturaleza producía finalmente una síntesis que era el Estado, el Estado desde el planteamiento de Hegel y posteriormente se ha entendido un entrecruzamiento.

Si consideramos a los elementos del Estado, el gobierno implica muchas cosas, cada uno de los elementos implica un análisis, pero básicamente podemos decir que el territorio no tiene mayores dificultades, es el suelo, es la tierra, son las fronteras, los límites territoriales del Estado son algo material que sucede en tiempo y en el espacio, si siguiéramos el lenguaje hegeliano, tendríamos que decir que es la parte que la naturaleza proporciona al concepto del Estado.

Y luego viene el pueblo, son las personas que integran un Estado, un Estado es una pluralidad de personas que se organizan políticamente sobre un territorio, no pueden estar al aire; alguna vez se discutía si pudieran existir estados sin territorio, agrupaciones internacionales o transnacionales que sin un territorio específico pudieran organizarse a la manera de cómo se organizan los estados, pero básicamente el Estado moderno, el Estado actual, es un Estado que tiene un territorio y luego un pueblo, un pueblo que se organiza, por eso tiene el tercer elemento que es el gobierno.

El gobierno es la parte del pueblo que transitoriamente ocupa un cargo, una parte del pueblo que tiene la posibilidad de tomar decisiones de autoridad frente al pueblo del que forma parte el mismo gobierno.

Cuando hablamos del gobierno, tenemos necesariamente que ir a otro elemento más, que es un elemento puramente ideal, puramente formal, que son las normas, las reglas, los preceptos y los principios, normas de carácter jurídico que organizan al Estado y principios de carácter ético o moral, que le dan sentido, consistencia y unidad fundamental al Estado.

Normas morales que de alguna manera inspiran e iluminan al Estado y forman parte de él; la existencia del Estado requiere de esta parte que no pertenece al mundo del ser, que está integrada por las normas de derecho que son indispensables, por las reglas que permiten la coexistencia de diversidad de personas sin que se destruya la unidad del Estado, pero junto con

estas normas existen también los principios éticos, los principios morales, valores que de alguna manera inspiran e iluminan al Estado.

Estos dos conceptos ideales, normativos por un lado y de principios por otro, constituyen también parte del Estado, el Estado no solamente es territorio, pueblo y gobierno, sino que tiene este otro elemento que, inclusive, permite la existencia del gobierno. ¿Cómo se distinguen los gobernantes de los gobernados?, necesariamente por la presencia de normas jurídicas que establecen las reglas, que son las reglas para que un grupo de los integrantes del pueblo puedan tener en un momento dado una posición especial y ser considerados gobierno, que dicten las disposiciones generales, que sería el Poder Legislativo, que las apliquen en el área de la administración pública o que las apliquen en el área de la administración de justicia, pero todos esos que durante cierto tiempo, a veces durante mucho tiempo, tienen a su cargo la toma de decisiones de carácter político y jurídico, están en esos cargos, se distingue, se separan del resto de los integrantes de la comunidad estatal por disposiciones jurídicas.

El Derecho es un elemento esencial en el Estado moderno, forma parte necesariamente del Estado moderno y encontramos que en la historia del Estado moderno, en el desenvolvimiento que va teniendo desde el final de la Edad Media, cuando surge el Estado, primero totalitario, primero las monarquías, los estados que tienen las familias específicas que los gobiernan por siglos, en Francia los Capetos duran mil años en el gobierno de Francia hasta la Revolución Francesa; primero, gobiernos autoritarios, pero paulatinamente, en la historia -y es de lo que se ocupa en la Teoría del Estado-, en la historia del Estado moderno van apareciendo las nuevas formas en las que interviene ya la ciudadanía. Primero tímidamente, primero unas partes selectas de la ciudadanía son las que participan en Inglaterra, los Barones, los señores dueños de territorio que le imponen al rey Juan la Carta Magna; en Francia, los burgueses que en la Revolución Francesa asumen el poder y permiten primero, la existencia del monarca como titular del Poder Ejecutivo y luego ante los titubeos y las traiciones de Luis XVI, finalmente deciden eliminar a la casa reinante del gobierno y establecer el Consulado.

Son pasos que se van dando a través de la historia, para llegar a lo que es el Estado moderno, un Estado en el que está vigente una Constitución, Estado en el que existe como fundamento del poder la democracia y en el que necesariamente se da este fenómeno político que es el de la representación.

En estos dos puntos, en el sistema democrático y en el sistema representativo y en otro más que es en el de la división de poderes, que es también un fenómeno del Estado moderno, en los tres puntos de la teoría del Estado, encontramos necesariamente, ligas de la teoría del Estado con el Derecho Parlamentario.

En la división de poderes, en el establecimiento de poderes que se equilibren unos a otros, que se limiten, que colaboren, pero que fundamentalmente se vigilen y eviten los excesos del poder, ahí encontramos ya puntos de contacto con el Derecho Parlamentario. Uno de esos tres poderes, ha sido tradicionalmente el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo que ha tenido un papel preponderante frente a los otros dos poderes, en los sistemas parlamentarios, sin duda alguna, es el Poder Legislativo, el parlamento, el poder del cual sale el jefe de gobierno y el jefe de Estado, es el poder que no solamente dicta las reglas, si no que hace que dentro de su seno aparezca el jefe del Estado. En los sistemas parlamentarios no hay duda de la preponderancia del Poder Legislativo frente a los otros poderes, es el parlamento el que tiene los hilos y los controles del gobierno, el que decide si un gobierno cae o no cae, si hay un voto de censura o si hay un voto de apoyo, es en el Parlamento en donde no solamente se

toman las grandes decisiones de carácter legislativo, económico, fiscal, y donde se toman también las últimas decisiones de carácter político.

En los sistemas presidencialistas, como el nuestro, no es tan clara la supremacía del Poder Legislativo, sin embargo, existen varios datos en las leyes y en la historia, en la tradición que nos permiten considerar que es el Poder Legislativo el que tiene una primacía sobre los otros dos poderes.

En primer lugar, porque es el poder en el que recae más clara y directamente la soberanía del pueblo, son los legisladores los que dictan las normas que obligan a gobernantes y a gobernados, que obligan a ellos mismos, inclusive.

Es el Poder Legislativo el que dicta las normas que los otros dos poderes tienen que aplicar, cada uno en su ámbito, unos en el ámbito administrativo, el Poder Ejecutivo; que no puede elaborar leyes por sí mismo, puede proponerla, puede vetarlas, pero finalmente si el poder Legislativo toma una decisión, él tiene a la larga o a la corta que acatar lo que el Poder Legislativo decide y su función es, precisamente, como lo dice la Constitución misma, el cumplimiento de la ley en el campo administrativo, en el área de la administración pública; y el Poder Judicial, tiene como función primordial la aplicación de las leyes a los casos concretos, ésa es su misión, tiene que llevar a cabo actos singulares de autoridad, dictar resoluciones, dictar sentencias,

Aquí encontraríamos una primacía del Poder Legislativo, el Poder Legislativo tiene además la representación general de la Nación, la misma Constitución así lo determina en nuestro país, pero también en la Teoría del Derecho Parlamentario, es el Poder Legislativo donde recae la soberanía, fundamentalmente, en los otros poderes también por supuesto, pero básicamente en el Poder Legislativo, porque es el Poder que recaba el mayor número de sufragios de la manera más diversificada posible. El Poder Ejecutivo recibe sufragios, obtiene una mayoría, pero siempre queda un número importante de sufragantes que no votaron a favor del Poder Ejecutivo, en cambio para el Poder Legislativo, con los sistemas modernos de representación proporcional se diversifican el origen de los votos y se diversifican también la representación; los legisladores tienen una extensión mucho más amplia de origen geográfico y social, reciben de un mayor número de fuentes sociales la aportación de los sufragios para su integración.

El genio de Morelos, desde la Constitución de Apatzingan y en los Sentimientos de la Nación, ya sostenía esto, había un Supremo Poder Legislativo que tenía a su cargo, el nombramiento de los otros poderes; en el sistema que Morelos soñaba para la América Septentrional, él decía que el Supremo Poder Legislativo era el que, inclusive, tenía a su mando la fuerza pública y era el que designaba al Poder Ejecutivo que era plural, integrado por dos o tres personas y el Poder Judicial, que era un cuerpo colegiado, pero nombrados esos dos poderes en esa Constitución ideal de Apatzingan por el Poder Legislativo, era el titular directo de la soberanía popular, los otros eran colaboradores, formaban parte, participaban pero estaban, de alguna manera, supeditados al Poder Legislativo.

En la misma enumeración que nuestra constitución vigente da de los tres poderes, designa siempre primero al Poder Legislativo, luego al Poder Ejecutivo, y después al Poder Judicial.

Encontramos entonces en esta historia del Estado moderno y en la realidad de los Estados actuales, muchas conexiones del Derecho Parlamentario con la Teoría del Estado.

Cuando el Estado moderno aparece, ya en nuestro tiempo, con las características que tiene actualmente, a través de dos hechos históricos muy importantes, la guerra de independencia de

las colonias que crean después los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, en los dos casos, vamos a encontrar también el surgimiento de normas de Derecho Parlamentario.

En los Estados Unidos tienen que implementar, para su paso de la Confederación de estados, más o menos aliados, pero no integrados en una unidad superior, tiene que encontrar los mecanismos y las fórmulas para la integración de un Poder Legislativo representativo de la nueva entidad que es la Federación.

Tienen que buscar el mecanismo mediante el cual los estados, independientemente de su tamaño y de su población, estén en forma equilibrada representados en el Congreso, en el Poder Legislativo. La objeción de los estados pequeños fue, que si se elegían solamente representantes, entonces los estados muy poblados y muy grandes tendrían muchos representantes y los estados pequeños tendrían uno o dos representantes y por tanto estarían en desigualdad frente a los otros estados. Para integrarse a la unión americana tenían la necesidad de buscar algún sistema de equilibrio y son los norteamericanos, básicamente Madison y Hamilton, los que inventan el sistema federal, mediante el cual se crea la otra cámara, la cámara que ya existía en Inglaterra, que era la cámara aristocrática de los Lores, en los Estados Unidos se convierte en la Cámara de representación de los estados que integran la Unión, es la segunda Cámara, que no tiene una proporción directa con la población, sino que tiene una relación directa con las entidades que integran el nuevo Estado que abarca a los Estados Unidos o federados; Ahí aparecen, necesariamente, la exigencia de reglas de Derecho Parlamentario, las reglas fundamentales desde la Constitución para establecer la división del Poder Legislativo en las dos cámaras y para darle a cada una de las dos cámaras sus propias funciones y también para establecer cuáles son las funciones de ambas integradas en un Congreso.

Esas mismas reglas las toma el México independiente y se asume también como parte en el Derecho mexicano y hay momentos en que hay constituciones centralistas que no consideran la existencia de estados, pero básicamente las constituciones fundamentales la de 1824, la de 1857 y la de 1917, retoman esta idea de la representación de los estados en el Senado y así la repiten. Es hasta muy poco tiempo que el Senado se integra, ahora también, por representantes de los partidos políticos y se rompe, de alguna manera, el equilibrio que se había buscado y se establecía, a través del Senado, para los estados de la Federación.

En el inicio de la Constitución de 1857 no se consideró el bicammarismo, se estableció una sola Cámara, la Cámara de Diputados, pero los juristas, los constitucionalistas de 1857 encontraron la fórmula para suplir la existencia del Senado y conservaron el mismo principio del equilibrio a través de lo que se llamaron las diputaciones de los estados, que todavía existen, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica y especialmente en el reglamento, las diputaciones de los estados que no son las legislaturas estatales, que son los diputados de un mismo estado en el Congreso Federal, tenían en la Constitución de 1857 algunas de las funciones que tenían en el sistema bicamaral el Senado, tenía la posibilidad de vetar, tenían que ser considerandos, tenían primacía en la presentación de algunas leyes; aún en la época en la que en nuestro Estado Mexicano se suprimió el Senado, se conservaron algunas de sus funciones, a través de este mecanismo de la diputación de los estados.

El Estado Moderno y el Derecho Parlamentario.

El Derecho Parlamentario está relacionado con la historia del Estado moderno a través de la división de poderes, pero también está relacionado con el Estado moderno, directamente con el valor de la democracia, la democracia es esencial en el Estado moderno, forma parte de la teoría del Estado moderno actual, el sistema democrático, que es el sistema mediante el cual el pueblo participa directamente en las decisiones fundamentales del Estado, también está íntimamente

relacionado con el Derecho Parlamentario, por razones muy evidentes; pero una de ellas, íntimamente relacionada con el otro concepto de la representación, no podríamos concebir estados modernos sin estos dos fundamentos de la democracia.

En las ciudades antiguas, en la polis griega, en las ciudades del Mediterráneo en la época antigua, podría pensarse en la posibilidad de la democracia directa. En algunos pequeños poblados, en lugares aislados en donde las poblaciones son reducidas se puede pensar en la existencia de la democracia directa, es decir, que los ciudadanos se puedan reunir en la plaza pública para deliberar y tomar decisiones directamente, esa es una democracia ideal que en Grecia se daba con todas sus limitaciones y críticas que se le han hecho, era en realidad la democracia de los patriarcas, de los jefes de familia, de los dueños de las casas, de los dueños de los esclavos, las mujeres no participaban, ni los hijos, sólo los pater familiae.

Pero era, como quiera que sea, un sistema en la que directamente tomaban parte los interesados en los problemas, se reunían en el Ágora, discutían, votaban y tomaban decisiones importantes para todos ellos; y ya existían las reglas fundamentales de la democracia, obligaba a los ausentes y a los disidentes, los que habían votado en contra y los que habían argumentado en contra, de cualquier manera quedaban obligados por las decisiones de la mayoría y los que no habían estado presentes por alguna circunstancia, quedaban obligados y las decisiones que se tomaban eran para todos; pero tenían la posibilidad de participar, todos los que eran considerados como ciudadanos, como patricios, tenían la posibilidad de formar parte de la deliberación y de la decisión.

Pero esto rápidamente fue insuficiente, ya la Roma antigua que se inicia con el Senado, que es una institución histórica muy importante, interesantísima de ser estudiada a fondo, el Senado Romano que supervive a las tres grandes etapas de la historia de Roma, desde la monarquía legendaria en los inicios de Roma con los Tarquinos, y reyes que más bien se pierden en la niebla de los tiempos, ya tenían a su alrededor el Senado Romano, que estaba integrado por los jefes de las gens, de las familias romanas, los destacados, era el mismo principio de los griegos, solamente los señores, los dueños, los padres de familia eran los que se reunían y junto con el monarca deliberaban y tomaban decisiones, no se sabe mucho del senado romano de esa época, más bien, anterior a los datos históricos precisos, pero desde que aparece la República en Roma, el Senado tiene un papel preponderante; es un cuerpo aristocrático sin duda alguna, pero es un cuerpo deliberante con muchas funciones de los actuales congresos y otras relacionadas con la administración pública, con las relaciones exteriores, con la guerra, con las cuestiones relacionadas con la milicia.

El Senado tiene una historia tan interesante que, una vez destruida la República, los emperadores lo mantienen como una autoridad moral cercana a ellos, a veces juegan con él, hacen lo que quieren, toman las decisiones, lo obligan, lo presionan, pero no dejan que se extinga; ahí está el Senado, el cuerpo colegiado que tiene de alguna manera la representación de los demás. En Roma, cuando crece la población y cuando se extiende el Imperio en la Cuenca del Mediterráneo estos territorios que constituyen, después, este primer gran Estado gigantesco que da origen a la civilización occidental, cuando se extiende de tal manera que ya no son los senadores verdaderamente representantes de las familias, sino que tienen a su cargo la administración de un territorio mucho más allá de sus intereses personales, es cuando podemos decir que aparece el concepto de la representación; ya no es posible ni siquiera un sistema en el que unos cuantos aristócratas de la clase de los patricios, sean los que tomen las decisiones, sino que se tienen que tomar decisiones con un sentido y un criterio político de Estado; y se hace imposible la democracia directa, deja de ser factible la democracia directa.

En la época actual, decía Jacques Maritain que se va haciendo una especie de arco, un arco que se inicia con la democracia directa, que culmina con la democracia representativa y que está volviendo paulatinamente hacia una democracia directa por las facilidades de la técnica moderna, por la posibilidad de que se puedan tomar decisiones a través de lo que se ha llamado la democracia semidirecta o participativa; estamos en ese proceso, pero la democracia y la representación son dos temas del Estado moderno que necesariamente tienen íntima relación con el Derecho Parlamentario.

Primero porque el Derecho parlamentario no se concibe en un sistema que no sea democrático, en su definición, Santaolaya precisa que no hasta la existencia de un cuerpo colegiado, sino que ese cuerpo colegiado debe ser representativo y funcionar dentro de un sistema democrático.

Como no es posible ya que todos se reúnan en la plaza pública a tomar decisiones, es necesario encontrar mecanismos mediante los cuales sean los integrantes de la población, los que elijan a quienes los van a representar en los cuerpos colegiados y cuerpos de gobierno.

Y así funciona el sistema parlamentario ligado con la democracia, son los ciudadanos los que votan para elegir a sus representantes y son los representantes los que acuden a los cuerpos colegiados de representación, en nombre de los que los eligieron, que son los ciudadanos de la nación.

No podría concebirse un sistema parlamentario sin la presencia de estas dos instituciones, la democracia y la representación.

Una de las características fundamentales de los congresos modernos, de los parlamentos, de las Cortes, es que están integradas por representantes del pueblo, de la ciudadanía. Vamos a ver, más adelante, cuando tratemos los principios fundamentales del Derecho parlamentario un poco más a fondo este tema de la representación. A quién representan los representantes, a los que votaron por ellos, a los integrantes de su distrito, de su Estado, de su partido, de su clase social, ése es un problema muy importante y muy interesante al que nos vamos a referir más adelante.

Resumiendo, serían tres puntos de contacto del Estado moderno con el Derecho Parlamentario.

Primero, la teoría de la división de poderes, el mecanismo más que teoría, el mecanismo jurídico político de la división de poderes, el equilibrio de poderes, implica necesariamente que uno de esos tres poderes sea el Poder Legislativo que es el destinatario fundamental de las normas de Derecho Parlamentario.

Un segundo punto de contacto, es la democracia, los sistemas donde existe un Derecho Parlamentario son sistemas democráticos, sistemas en los que la participación de los ciudadanos es fundamental en la toma de decisiones.

Y tercero, la institución de la representación, los integrantes de los congresos y parlamentarios son representantes de otros, son representantes del resto de sus conciudadanos, de los demás integrantes de la colectividad.

La relación del Derecho Parlamentario con el Derecho Constitucional.

Desde la clasificación de las ramas del Derecho vimos cómo algunos autores, con mucha atingencia, nos enseñaban que del Derecho Constitucional, como tronco común, se desprenden tres grandes ramas el Derecho Administrativo y el Derecho Judicial, -podemos decirlo así- penal y

procesal, y que nosotros agregamos la tercer rama, fundamental, que es el Derecho Parlamentario.

Ya sabemos que el Derecho Constitucional es el tronco común del que se desprende el Derecho Parlamentario, Pero vamos a hacer algunas reflexiones, siguiendo a un autor que es don Mario de la Cueva, que en su libro de Teoría de la Constitución sostiene algo que no es el único que lo ha dicho, pero que él lo dice con mucha elegancia y con mucha precisión.

Él dice que el Derecho Público es una unidad integrada; que las diversas ramas del Derecho Público se clasifican más bien por necesidades didácticas y pedagógicas que por datos de esencia.

El Derecho Público es un todo jerárquico y para efectos de entenderlo y de enseñarlo se hacen las clasificaciones, pero que básicamente encontramos en todo el Derecho Público, en el que estaría el Derecho Constitucional, el Derecho Procesal, Administrativo, Parlamentario, etcétera, todas las ramas del Derecho Público, son en realidad una unidad. Es la parte del Derecho que se ocupa del ejercicio del poder público, del ejercicio de la autoridad; y las distinguimos solamente para efectos prácticos y didácticos.

Para de la Cueva el Derecho Constitucional es el conjunto de principios y normas fundamentales del Derecho Público. El Derecho Constitucional forma parte del Derecho Público y constituye el conjunto de principios y normas fundamentales de esta división del Derecho Público.

El Constitucional es, entonces, la base del Derecho Público en general, pero agrega Mario de la Cueva, también es el límite del Derecho Público. El Derecho Público no puede ir más allá de lo que establezca el Derecho Constitucional. Y entonces, considera al Derecho Constitucional y nosotros usamos esta reflexión de Mario de la Cueva para referirla al Derecho Parlamentario, considerando que el Derecho Parlamentario parte de su fundamento que es el Derecho Constitucional, pero también el Derecho Constitucional le sirve de marco de referencia.

Se puede considerar, Mario de la Cueva no lo hace en gráficas, pero describe la idea, que el Derecho Público abarca las garantías individuales, la parte geográfica, las reglas relativas a la nacionalidad y la ciudadanía, y la parte orgánica donde se desarrolla la organización del estado mexicano, una de cuyas partes corresponde al Poder Legislativo.

Entonces podemos decir que dentro del Derecho Constitucional, excluyendo la parte dogmática de las garantías individuales, la organización, las reglas relativas a nacionalidad, al territorio, a ciudadanía, excluyendo las reglas específicas del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, y las reglas generales, hay un sector del Derecho Constitucional que corresponde al Derecho Parlamentario. Ahí están las normas fundamentales del Derecho Parlamentario; pero por supuesto, el Derecho Parlamentario se extiende más allá del Derecho Constitucional. Tiene otra área de aplicación, tiene otra área que no es Derecho Constitucional, pero que se fundamenta en el Derecho Constitucional.

Dice Mario de la Cueva que el Derecho Constitucional, respecto del resto del Derecho Público, no hace referencia expresa al Derecho Parlamentario, pero señala: "...Respecto del resto del Derecho Público, tiene dos funciones el Derecho Constitucional. Primero: es la estructura básica; es donde se sustentan las demás disposiciones; y segundo, es el marco el límite que no permite que se desborde el derecho no constitucional".

No puede haber normas en el Derecho Público secundario ni en el Derecho Público orgánico o reglamentario fuera del Derecho Constitucional que contraigan las normas fundamentales del Derecho Constitucional.

Entonces, tiene la relación del Derecho Parlamentario con el Derecho Constitucional dos vertientes: una, es el fundamento del cual se desprende el Derecho Parlamentario y en algún momento se sobrepone, sé encima el Derecho Parlamentario con el Derecho Constitucional; y la segunda relación es que el Derecho Parlamentario lo tiene como marco de referencia, no puede ir más allá ni contradecir las normas de Derecho Constitucional.

Estas dos relaciones del Derecho Constitucional con el Derecho Parlamentario pueden ser consideradas desde varios puntos de vista: Primero, que el Derecho Constitucional nos va a proporcionar la forma básica de la estructuración del parlamento. Nos va a decir cómo se integra, cuáles son los organismos que lo conforman y cómo se designan a los integrantes de los órganos legislativos. Y hasta ahí se va a quedar el Derecho Parlamentario Constitucional o el Derecho Constitucional Parlamentario, como le quisiéramos decir.

Pero, ¿cómo funcionan?, ¿Cómo se dividen internamente?, ¿Cuáles son las estructuras dentro de los organismos de los órganos parlamentarios? ; eso ya no va a estar dentro de la Constitución; va a estar en las leyes secundarias.

En México, básicamente en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; ahí, a partir de los puntos iniciales que nos da la Constitución se va a desenvolver, se va a desarrollar el Derecho Parlamentario secundario derivado de la Constitución.

En la Constitución tenemos el capítulo segundo del título tercero de la Constitución que se refiere a la división de poderes y se ocupa del Poder Legislativo y en esa parte de la Constitución van a encontrar que son disposiciones generales, relacionadas todas ellas con el Poder Legislativo, primero su integración en dos cámaras; cómo cada una de esas cámaras se integra, a su vez, una por 500 diputados y otra por 128 senadores; cómo se eligen los diputados y los senadores, los de mayoría relativa, los de representación proporcional, los senadores con este sistema complicado que tienen ahora, en realidad tres orígenes; los senadores de mayoría, los senadores de primera minoría y los senadores de lista o de representación proporcional que representen, más que a las entidades federativas, a los partidos.

Como decíamos, todo esto está en la Constitución, pero también, cómo se organizan, cuáles son las funciones del Congreso, integrado por las dos cámaras, y luego, cuáles son las funciones de cada una de las cámaras y de la Comisión Permanente. Todo este desarrollo, en el capítulo segundo del título tercero, son los fundamentos del Derecho Parlamentario mexicano que se encuentran dentro de la Constitución.

Podríamos decir que el Derecho Parlamentario y el Derecho Constitucional tienen, en primer lugar, un punto de contacto en el cual se sobreponen. No podemos distinguir el Derecho parlamentario que está en la Constitución del Derecho Constitucional. Es la parte del Derecho Parlamentario que se estudiaba tradicionalmente. En las escuelas y facultades de Derecho se estudiaba un sector del Derecho Parlamentario y era exclusivamente el que se encontraba en la parte orgánica de la Constitución. Hasta ahí llegaba el estudio del Derecho Parlamentario.

Lo que se busca ahora es que se estudie el Derecho Parlamentario más allá de esas normas que se encuentran superpuestas entre Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario y llegar a las normas secundarias, a la normatividad derivada de la Constitución que tiene que ser respetuosa de las normas fundamentales; no excederlas, pero sí desenvolverlas y desarrollarlas.

Las relaciones entre el Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario son importantes, son evidentes y tienen las dos vertientes: por una parte la necesidad de la coincidencia y del desarrollo de la norma fundamental; y por otra, el límite. No puede haber una norma secundaria que modifique, por ejemplo, el número de diputados o de senadores o que aumente o quite funciones a las cámaras. Éstas disposiciones que están en la Constitución, simplemente pueden ser desarrolladas en forma de leyes secundarias o de reglamentos, pero de ninguna manera contradichas u omitidas por el derecho secundario.

Estas serían las tres ramas o las tres disciplinas que nos interesan por su relación con el Derecho Parlamentario; la técnica legislativa que es una disciplina cercana, que se refiere a cómo hacer bien las leyes, a cómo hacer bien los proyectos; el Derecho Constitucional que se refiere a las fuentes y fundamentos del Derecho Parlamentario que abarca una parte del Derecho Parlamentario, y la teoría del Estado, que es el estudio del Estado moderno, con sus fórmulas democráticas y de representación y de división de poderes que tienen íntima relación con el Derecho Parlamentario.

Pues vamos a ver la última parte de este tema que nos toca hoy que es la Teoría del Derecho Parlamentario.

Les recuerdo la definición de Santaolaya López, este jurista español que escribió un Derecho Parlamentario español, que define al Derecho parlamentario como: "El conjunto de normas y de relaciones 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".

Está transcrita esta definición en el texto de la materia, Teoría del Derecho Parlamentario, que les recomiendo como texto fundamental, pero de esta definición se derivan algunas consideraciones, algunas que ya hicimos y otras que vamos a ampliar en este momento.

¿Qué podemos entender por un sistema democrático, especialmente en un país en el que se está hablando constantemente de una transición a la democracia?.

Nosotros estamos viviendo una etapa de la historia de México en la que se está hablando desde hace unos diez o quince años, quizá un poco más, de una transición a la democracia, ¿qué significa esto?, Que si estamos transitando hacia la democracia no estamos en la democracia y entonces, tendríamos que plantearnos, frente a la definición de Santaolaya, si vivimos verdaderamente un sistema parlamentario o no, si lo que sucedía en legislaturas anteriores a esta transición, eran actos y hechos de carácter parlamentarios o eran, simplemente, acontecimientos fuera de los sistemas propiamente parlamentarios en el mundo.

Yo diría que para hablar de la democracia, que como todos saben es, según la definición clásica de Abraham Lincoln: "Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Quizá ahí está el acento fundamental: para el pueblo.

Si nosotros compartimos esta definición y decimos que la democracia es el gobierno en el que todos participan, pero para beneficio de todos, tendríamos que concluir que este sistema no existe con verdadera plenitud y pureza en ninguna parte del mundo y entonces, no habría Estados en donde funcionara un sistema parlamentario.

Tenemos que aceptar con más modestia que la democracia es una especie de estrella polar a la que nos dirigimos, que es un punto de referencia en la vida política a la que nos vamos acercando más o menos, es algo así como la relación que hacía San Agustín entre la Civitas Dei, allá arriba,

perfecta, sin una tacha, impecable, donde todo funcionaba exactamente y a la ciudad de los hombres, que se acerca o se aleja más o menos, algo así podríamos decir de la democracia, es una entelequia de Platón, que está ahí como idea clave, como una idea motivadora, pero que no se puede asumir en toda la plenitud de sus exigencias esenciales.

Y la vida cotidiana de los Estados es un acercamiento, más o menos, a esa idea básica de la democracia.

La democracia representativa deja mucho que desear, deja fuera de muchas de las decisiones importantes a la mayoría de los integrantes de la colectividad, estos sistemas partidistas, esta partidocracia a la que nos vamos acercando cada vez más, es también un sistema que debemos revisar y reanalizar ¿qué tanto es una manipulación o una mediación de la democracia a través de grupos más o menos cercanos o, en algunos casos, por intereses circunstanciales abiertos, pero en otros que se cierran y que no permiten el acceso de todos los ciudadanos a los cargos públicos?.

Yo creo que todo esto lo tenemos que reanalizar, pero partiendo de la idea de que un sistema parlamentario no requiere necesariamente de una democracia perfecta, la democracia acabada, intachable, tenemos que pensar que en el proceso hacia la democratización más o menos plena, podemos encontrar sistemas parlamentarios que, inclusive, son peldaños que permiten el acercamiento a la democracia.

En la definición de Abraham Lincoln el énfasis habría que ponerlo en el "para" pero es también fundamental el "por" el pueblo.

En los sistemas parlamentarios puede haber y de hecho los hay en muchos países del mundo, lo que se llama con toda naturalidad: la clase política. Hay un sector de la sociedad que le dedica toda la vida a la política. Y, entonces, hace probablemente política para el pueblo y frecuentemente lo hacen bien y buscan la mejoría de la colectividad, pero ahí pondríamos en tela de juicio, si esos sistemas son plenamente del pueblo y por el pueblo, ¿quiénes son los que toman las decisiones? Son los ciudadanos que votan eventualmente en las elecciones, que algunas veces ni siquiera votan porque pierden el sentido, el interés, la confianza en sus dirigentes, habría que revisar todo eso y, en mi opinión, buscar mecanismos cada vez más amplios para la participación.

Yo concluiría en este primer punto que la democracia participativa, como un ideal, no solamente se refiere a la participación de los ciudadanos en las decisiones de más alto nivel, sino en la participación constante de los ciudadanos, a través de otros mecanismos no jurídicos, no legales, no constitucionales, pero que están presentes en la sociedad, es la participación a través de la opinión pública que encuentra siempre caminos y formas de filtrarse y de tomar parte, cuando no estaban tan abiertos los medios de comunicación en México, la ciudadanía buscaba las formas, hacía panfletos, hacía corridos, hacía epigramas y los circulaba de boca en boca, los pintaba en las paredes. Cuando se empezaron a abrir los medios de comunicación, primero a existir y luego a abrirse a la colectividad, empezaron los ciudadanos a hablar por teléfono a las estaciones de radio, a mandar cartas a los periódicos, a hacer manifestaciones.

La ciudadanía, el pueblo, la gente busca siempre mecanismos y trata de participar.

Entonces tenemos que buscar la combinación, un buen sistema de representación auténtico, pero al mismo tiempo, abriendo siempre puertas a la participación directa.

Yo diría que no existe en las legislaciones modernas el mandato imperativo, a los representantes populares, a los diputados y senadores a los diputados a Corte o a los integrantes de la Asamblea

Nacional, porque el mandato imperativo implica una indicación exacta de lo que debe hacer el mandatario y en materia del Poder Legislativo no se da eso.

En materia del Poder Ejecutivo sí podríamos decir que el mandatario recibe una indicación precisa de lo que debe hacer, porque él debe aplicar la ley que dicta el poder Legislativo, ahí sí hay un mandato imperativo, cuando los ciudadanos votamos por un representante del Poder Ejecutivo, estamos ordenando que cumpla con la ley ya establecida, pero cuando votamos con los legisladores que pueden hacer las leyes, modificarlas, cambiarlas, ampliarlas, derogarlas, ahí no estamos ante un mandato de carácter imperativo, de ahí la expresión que inventaron los franceses: "somos representantes de la nación". En el opúsculo, ¿Qué es el Tercer Estado? se decía: ¿Qué es en Francia el Tercer Estado? Lo es todo, es Francia.

Dijeron: somos la nación francesa, asumimos la representación nacional y hacemos a un lado el mandato imperativo. Ellos inventaron ese sistema y dijeron: no somos representantes específicos de nada ni de nadie, sino de toda la nación francesa, de Francia como nación y, por tanto, tenemos una amplitud de libertad. El mandato, es un mandato político en donde los compromisos son de carácter moral.

Los legisladores ¿qué es lo que hacen? Lo que consideran en el momento. ¿Ante quién responden? Ahora vemos los mecanismos de control ante sus grupos parlamentarios, ante sus partidos, pero en realidad no tendrían ni siquiera por qué responder a eso.

Se ha visto a un presidente de la Cámara de Diputados que dice: "yo voy a votar, independientemente de lo que opine mi grupo y mi partido" y asume su propia responsabilidad. Y así podrían ser todos los diputados.

Yo creo que desde ese planeamiento de Duverger se pueden encontrar ya muchos otros casos intermedios, ni todo el dominio de la burocracia ni todo el dominio de los legisladores.

Aquí lo vemos, el partido que tiene la presidencia de la República, tiene su jefe natural en el Presidente de la República.

Yo creo que todo eso son puntos que merecen muchísima reflexión y tenemos que pensar en la gran responsabilidad de los legisladores frente a esta situación, de que no hay un mandato imperativo y de que tienen la confianza constitucional de libertad absoluta en su votación.

Recuerdo, por ejemplo, cuando se expropió la banca que hubo un partido que propuso la expropiación de la banca, que era el Partido Popular Socialista y obtuvo menos del uno por ciento de votos. Y los otros partidos que participaban, PRI, PAN y PARM, no habían propuesto en ningún lado la expropiación de la banca.

Las elecciones acababan de pasar, todavía el Presidente electo no tomaba posesión, era el último informe del Presidente saliente, ni el programa inicial del partido, ni en el programa que estuvo como base de la campaña, no estaba, para nada la expropiación de la banca, sin embargo, se expropia la banca con el apoyo de la mayoría del Congreso, con la excepción del grupo parlamentario de Acción Nacional, todos apoyan sin ninguna reticencia lo que no habían propuesto en la campaña, lo que no habían discutido públicamente y luego lo confirman con la ley, primero es el acto del Poder Ejecutivo, pero luego unas semanas después con la ley que confirma la modificación al artículo constitucional.

Estamos ante hechos que saltan, no solamente el mandato imperativo, sino hasta el compromiso de los mismos legisladores en su campaña. Y lo mismo sucede a la inversa, cuando se

desnacionaliza la banca y se devuelve a los particulares, lo mismo sucede, no estaba planteado en ningún proyecto de ningún partido y, sin embargo, se aprueba por la voluntad del Ejecutivo.

¿Cuál es el papel que le toca jugar, en un proceso electoral a las plataformas electorales de los partidos, a los programas de los partidos?.

Aquí tenemos una cuestión donde se contraponen dos fuerzas. Por una parte, el proyecto, la plataforma política que presenta un partido, y por la otra parte, es el ofrecimiento del candidato, que es su carta de presentación ante la ciudadanía, es la forma de solicitar el voto y, desde el punto de vista no jurídico, sino puramente ético y de ética política, es un compromiso que hacen los participantes para ser congruentes con lo que proponen. Pero, desde el punto de vista jurídico, como hay una representación nacional más allá de cualquier compromiso partidista, no hay un mecanismo para exigir, más que el mecanismo político para exigir a los legisladores que cumplan con sus propuestas de plataforma política.

Normalmente las plataformas políticas se han convertido en un sistema de propaganda, en un mecanismo para obtener votos, no está en la mira de los que hacen los proyectos es una opinión personal, a lo mejor estoy equivocado, llegar a cumplir esos compromisos, sino el convencer a los votantes a su favor, entonces prometen lo que sea necesario, computadoras para todos, médicos para todos y otras cosas.

En realidad eso no sé si esté en las plataformas, pero es lo que se dice en la campaña, y entonces pierde un poco el sentido de un compromiso real y se convierte en una especie de publicidad, que es -en mi opinión- uno de los grandes lastres que tenemos en la política mexicana, en la que nos dirigimos, mas que a la inteligencia de los votantes, a su sentimiento, a repetir con técnicas de la publicidad, a bombardear no la inteligencia, sino los sentidos del votante, para que se aturda y vote por mí.

No estamos haciendo un debate dirigido a la conciencia sino a la superficialidad, pero estos temas que no son los de esta materia pero, de alguna manera creo que por ahí estarían las cosas.

Para concluir este punto ¿Cuál es el instrumento que tiene la ciudadanía para contrarrestar esto?, que no queda impune lo que sucede, su instrumento es el voto, el proceso electoral es un juicio, donde el que está sentado en el banquillo de los acusados son los partidos y si fuiste o no congruente, los votos son la resolución del jurado popular que va en un sentido o en otro.

También está la sombra de la publicidad, que puede desviar: la publicidad subliminal, el bombardeo, el voto del miedo, todo eso que está presente desvirtúa, pero el instrumento lo tiene la ciudadanía. Si logra sobreponerse a todo eso, es la ciudadanía la que finalmente juzga quien cumplió y quien no cumplió y da el voto a favor o en contra.

En México tenemos una ventaja respecto del concepto de la democracia, porque se encuentra en la Constitución en el Artículo Tercero, en el que se dice cómo debe ser la educación y agrega qué se entiende por democracia, entonces, en el Estado Mexicano tenemos, podemos decir así, un punto de partida aceptado por todos, la Constitución no se discute, cuando menos en ese punto, y el Artículo Tercero dice que, en primer lugar, más allá de una fórmula política y jurídica es un sistema de vida y que consiste en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, entonces, nos dice en qué consiste la democracia.

Como ven ustedes la definición que se atribuye a Torres Bodet, va mucho más allá de las cuestiones puramente políticas y electorales, la democracia no sólo es un sistema político y jurídico, es algo más, ¿por qué? porque la pura formalidad electoral de llenar boletas, de llenar

actas, de declarar a tal o cual triunfador, ahí no se agota la democracia, evidentemente, es necesario para el sustento de la democracia, pero la democracia debe ir más allá y debe tener una finalidad, la democracia, entonces, la encontramos como un punto de partida de las cuestiones públicas, es un proceso para tomar decisiones, generalmente para elegir representantes, generalmente, pero, a veces es para otras cosas, pero también la democracia debe tener un punto de llegada, un punto de partida es la votación, un punto de llegada es la mejoría constante, es algo dinámico, permanente de la cultura, de la mejoría cultural, social y económica del pueblo.

El fundador del Partido Acción Nacional, Manuel Gómez Morín, en un libro muy interesante que cito en mi libro, decía que: "La democracia es la identificación del poder y el pueblo". Es un concepto que a mí me parece sumamente sugestivo y muy bello, la identificación del poder y el pueblo, que no se distinga el poder del pueblo, que se logre esa identificación, eso sería el ideal democrático, pero, como quiera que sea, sigue siendo un ideal.

Gómez Morín en el libro "La democracia en México" de editorial Jus: dice: "Esa identificación entre el poder y el pueblo, para ser verdadera, durable y fructífera, no puede lograrse, hay que repetirlo, por la propaganda y la acción psicológica, ni por el consentimiento, ni por la dependencia económica, sólo puede ser alcanzada por el sufragio efectivo, es decir, por acatamiento verídico de los resultados del proceso electoral".

Aquí va implícita la condena a los mecanismos que se emplean para obtener el voto que no sea el convencimiento de fondo, es una crítica anticipada a lo que está sucediendo en nuestro tiempo. Creo que tenemos que pensar que la democracia, como fundamento del sistema parlamentario, requiere de muchos análisis, de muchos estudios y de mucha voluntad de todos los actores en la política para que avance en ella.

En segundo lugar, el sistema parlamentario necesita, además de un ambiente democrático para su desenvolvimiento, que las decisiones mismas del poder Legislativo se tomen mediante mecanismos democráticos, discutiendo y votando, que son las formas propias de la democracia, esas son las mismas formas si la democracia es a nivel macro, en todo el Estado, todo el pueblo, pero en el recinto del Congreso y de cada una de las cámaras, es el sistema democrático el que prevalece, es un debate, una discusión, cada quien expone sus puntos de vista y luego se forma una voluntad colectiva en la que prevalece la mayoría, en la que prevalece la opinión de los más sobre la opinión de los menos.

¿Cómo se puede tomar una determinación?, Pues sólo así, claro que existe el consenso y existe cada vez más el mecanismo de la negociación y del ceder mutuamente para lograr unanimidad, pero esto tiene también sus riesgos, nos referiremos más adelante a ellos, por lo pronto el sistema parlamentario requiere de la democracia. En segundo lugar, requiere de un Estado de Derecho, como lo dice Santaolaya.

¿Qué significar esto? significa que los integrantes del Parlamento deben estar regulados en sus actividades de carácter legislativo, formal y materialmente, deben estar regulados por normas jurídicas. Esto es indispensable, porque de no existir una normatividad que regule, y es lo que le da sentido y existencia y esencia al Derecho Parlamentario, de no existir una normatividad nos vamos a encontrar que fácilmente se puede caer en el caos, en la anarquía, las tomas de tribuna, el grito, la participación de la gente de fuera dentro del recinto parlamentario, las consignas, el terror, la presencia de la fuerza pública caemos en el asambleísmo que es la anarquía, porque todos hablan al mismo tiempo y se quitan la palabra, unos a otros o, al contrario, un autoritarismo tan extremo que decide uno y los demás simplemente formalizan la aprobación con su voto.

Tenemos que buscar un equilibrio y el equilibrio tiene enfrente a la anarquía al asambleísmo, las tomas de tribuna, los excesos, tiene enfrente dos elementos fundamentales de orden. El orden en la argumentación y el orden en la toma de votación, sin esos dos elementos no hay posible decisión parlamentaria, debe haber un orden, y mecanismos jurídicos que establezcan las reglas para la participación en el debate y luego mecanismos muy claros para que las decisiones se tomen verdaderamente por los presentes y los votos se cuenten legítimamente.

En esto hemos avanzado, pero parece mentira, pero hubo épocas en que no se sabía quienes votaban y quienes no, y se sentaban en medio de las curules choferes y ayudantes y personas que a la hora de votar, votaban o el que estaba encargado de tomar la votación se le iba la mano con el "contadorcito" y se seguía.

Ahora, en eso se ha avanzado muchísimo, el sistema actual de votación electrónica establece una fórmula moderna, práctica, muy difícil de hacer algún fraude, hay que ser suspicaz, pero es mucho menos. Esta decisión que se ha tomado recientemente de que no entren otras personas ajenas, más que unos auxiliares indispensables en el recinto parlamentario, impide que otras personas, que antes efectivamente tomaban parte en las decisiones indebidamente, eso ya funciona así, pero se necesita ese orden. Y también las cosas van avanzando, pues en la medida que avanzamos socialmente, no se podía exigir en otra época otra cosa. La anécdota del Congreso que no se reunía, pero que sí levantaba actas, pues así eran las cosas, ¿por qué?, pues porque no había elecciones, porque no había un verdadero proceso, porque las cosas las tenía que hacer el gobierno, porque no las hacían los ciudadanos.

Ahora, después el gobierno se encariñó con eso y no quería que los ciudadanos participaran, pero estamos en el proceso y en el camino.

Falta un tema muy importante que es la naturaleza jurídica de las normas de Derecho Parlamentario, son las normas de Derecho Parlamentario distintas a las demás normas, tienen diferentes características que las demás normas, no son iguales a las normas del Derecho Civil o del Derecho Administrativo o del Derecho Fiscal.

La naturaleza jurídica de las normas ha sido motivo de muchas discusiones y es un tema sumamente importante.

Las normas generales de derecho son elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo y su destinatario son los ciudadanos, pero las normas del Derecho Parlamentario son elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo y su destinatario es el Poder Legislativo, tienen una característica diferente, las normas de Derecho Parlamentario se aplican exclusivamente al Parlamento, son normas autonómicas, dice el autor Del Moral, son normas de autoconsumo, se parecen más, dicen otros autores, a los estatutos de una corporación, a los estatutos que se dan en una asociación civil, una sociedad civil, un partido político, que se da su propia normatividad interna, así se parecen las normas de Derecho Parlamentario, y luego qué lugar tienen en la jerarquía de la normatividad, están muy cerca de la Constitución, cuál es su relación con las demás normas de Derecho derivado de la Constitución, normas constitucionales, todo eso son algunos de los puntos que vamos a ver, un análisis rápido a la naturaleza jurídica de las normas del Derecho Parlamentario con este agregado, si es el mismo Parlamento el que dicta su propia normatividad, ¿Está autorizado a incumplirlas?, si están de cuerdo vamos a decir que existe una norma en el Derecho Parlamentario y hay un acuerdo del Pleno que diga: Está bien ahí esta esa norma, pero acordamos que no se aplica aquí, ¿es posible eso o es posible que un diputado, que un grupo de diputados diga, pues a mí esa norma que esta aprobada por todos yo no la cumplo, ¿cuál es el mecanismo de sanción?. En todas las demás normas existen mecanismos de sanción,

en el Derecho Parlamentario, salvo el descuento de un día de dieta que les mencionaba, no hay mecanismos de sanción o el juicio político del otro extremo.

MÓDULO II

(3 Sesión, 9 de marzo de 2000).

Planteamiento teórico del derecho parlamentario.

Dentro de los temas de esta parte de nuestro curso, está el de la naturaleza jurídica de las normas de derecho parlamentario. ¿Cuáles son los elementos comunes de las normas de derecho parlamentario que comparten con otras normas? Y ¿Cuáles son los datos o elementos específicos que distinguen a las normas de derecho parlamentario del resto de las normas que forman todo el universo de las normas jurídicas?.

En el libro de Teoría del Derecho Parlamentario se cita a Torres del Moral, profesor español que ha escrito sobre cuestiones de esta naturaleza, en la página 35 se transcribe una enumeración que hace de las normas de derecho.

Hay algunos que consideran que las normas del derecho parlamentario son simples usos o costumbres; otra definición muy reiterada considera que son normas autonómicas que dicta el mismo organismo para sí mismo; otras que son leyes, otras que son reglamentos. Hay una diversidad de opiniones.

Es un tema que ha quedado superado en las legislaciones modernas, pero que era un tema importante en los inicios de las discusiones sobre el derecho parlamentario.

De la descripción que hace Torres del Moral se pueden desprender varias cuestiones interesantes: primero, que dentro de las normas que rigen al derecho parlamentario, desde el inicio, podemos distinguir dos tipos, muy bien diferenciados.

Unas son las que podríamos llamar extrínsecas. Son las normas de derecho parlamentario que no se dicta a sí mismo el parlamento, que le vienen de fuera, en las que él no interviene, y esas, evidentemente, son las normas de carácter constitucional. Las normas constitucionales surgen de un Poder Constituyente. El Constituyente es un poder de hecho que surge, generalmente, de un movimiento social, de una revolución que deja sin efecto al anterior orden jurídico, creando otro.

En la Constitución se establecen normas que van a regular la vida del Congreso y esas normas no las hace el mismo Poder Legislativo, las hace un poder prejurídico, que es el Poder Constituyente.

Por supuesto aquí habría que considerar también que el propio poder constituyente, generalmente es un congreso, también es un cuerpo colegiado que discute, que hace una ley, que se ocupa exactamente de una función legislativa y que necesariamente tiene su propia reglamentación interna. Y lo que vemos históricamente es que los congresos constituyentes lo primero que hacen es aprobar, para sí mismos, un reglamento.

Pero estamos ahí en los linderos del mundo de la sociología y de la política con el Derecho. Todavía no hay una normatividad jurídica, no hay ninguna disposición legal que establezca qué es lo que debe hacer el poder constituyente; él es totalmente autónomo para sus decisiones, está construyendo, está reconstruyendo, está creando un nuevo orden jurídico y no tiene ninguna limitación para ello, más que las de carácter racional, político y sociológico que están presentes en el momento en que el constituyente se pone a trabajar.

El constituyente se dicta sus propias reglas, crea su propio sistema de dirección, de organización, su mesa directiva, sus secretarías, sus comisiones, sus calendarios de trabajo. Se pone sus propias reglas. Algunas le vienen del hecho político que lo crea, del plan que se aprueba, de la convocatoria que hace el vencedor en una revolución, para reunir al constituyente. De ahí vienen algunas de las reglas a que tienen que sujetarse, que son de facto.

Pero, una vez instalada, tiene que crear su propia reglamentación interna. Sería muy interesante, ver cómo funcionaron los constituyentes en sus inicios, cómo se instalaron. Zarco, en la Constitución de 57 y ahora en la de 17, mucho más cercana a nosotros y con más posibilidades de información, con una prensa escrita ya más constante, seguramente que existen muchos elementos para reconstruir este inicio de un derecho parlamentario prejurídico, prácticamente. Sería muy interesante que los investigadores y los estudiosos se ocuparan de este tema como un dato formativo y de aportación de elementos, para entender cómo funcionan todas estas cosas.

Pero nosotros vamos a partir de que el poder constituyente elabora la Constitución, se promulga y se convierte, como decía Kelsen, en el vértice del cual se van a desprender todas las demás normas, todo el edificio constitucional. Es la pirámide invertida del positivismo. En el vértice, está la Constitución y de ahí se va a construir todo hacia arriba, todo el edificio jurídico.

Dentro de esa Constitución están las primeras normas de derecho parlamentario, las que crean al órgano legislativo, las que establecen cómo se integra, cómo se forma, cómo se dividen en forma elemental en su trabajo y de ahí en adelante cómo funcionan, cómo se aprueban las leyes. Lo que dice todo el Capítulo II del Título Tercero de la Constitución acerca del Poder Legislativo.

Esas normas no son autonómicas, no las hace el Congreso para sí mismo; son normas que le vienen de fuera, normas extrínsecas. Esas son distintas a las otras normas de Derecho Parlamentario; tienen su propia característica, especialmente que no las aprueba el mismo Poder Legislativo, las aprueba el Poder Constituyente.

Luego viene otro grupo de normas que también están en la Constitución, pero que no forman parte de la primera Ley Constitucional, son las reformas o modificaciones a la Constitución. Estas reformas o modificaciones a la Constitución que pasan a formar parte de la Ley Suprema, que tiene el mismo valor y la misma jerarquía que las normas iniciales, se tienen que hacer de acuerdo con el procedimiento que la misma Constitución establece.

Las Constituciones modernas tienen un mecanismo para reformar a la misma Constitución. En nuestra Constitución el Artículo 135 establece cómo se reforma la Constitución; se requiere que la modificación o adición a la Constitución se apruebe por ambas Cámaras, con una mayoría calificada de las dos terceras partes y luego que esa modificación se apruebe por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Hemos visto con asombro el número tan grande de reformas que ha tenido nuestra Constitución de 1917, 400 y tantas veces se ha reformado y según Sánchez Bringas, en su libro donde hace una minuciosa enumeración de las reformas, como algunas de las reformas de esas 400 abarcaban a su vez 3 ó 4 reformas en el mismo Decreto, él enumera más de 800 modificaciones a los artículos, párrafos y preceptos constitucionales y muchas de esas se refieren al Poder Legislativo.

Estas normas constitucionales, que no provienen del Constituyente sino del poder reformador de la Constitución, dice Carpizo y Mario de la Cueva que no es un verdadero Poder Constituyente, ni es un poder que pueda considerarse en el mismo nivel del inicial, porque es un poder que fue creado

por el Constituyente, deriva su existencia y sus funciones y facultades de lo que determinó el Poder Constituyente Originario.

Hay un debate muy importante sobre si se puede modificar el artículo 135 Constitucional o si ese artículo es inmodificable. Yo sostengo que sí se puede modificar y que se debería de modificar, este es un comentario marginal, pero que creo que puede ser interesante. Creo que pudiera modificarse para establecer un mecanismo de convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, los puristas del Derecho dicen: no es posible porque un sistema constitucional es un sistema hermético, que no se puede crear una nueva constitución de la anterior, porque el orden constitucional quedaría totalmente destruido y se crea uno nuevo a partir de un nuevo poder de facto, de hecho, que es el constituyente.

La realidad histórica es que cada vez que hay una nueva constitución, cuando menos en México, es porque antes hubo un movimiento social muy grande y donde hubo guerras internas y conflictos muy graves, pero podríamos pensar en la posibilidad de que hubiera un Congreso Constituyente, como lo hubo en España, que en forma pacífica y mediante un acuerdo se pueda establecer un mecanismo para la convocatoria a un poder que redactara una nueva Constitución, quizá no le podríamos decir un poder constituyente, porque el Estado ya está constituido, pero sí un mecanismo en donde necesariamente tendría que intervenir el voto popular, el referéndum o el plebiscito para crear una nueva norma fundamental.

En mi opinión, para una reforma total de la Constitución debería incluirse en el mecanismo jurídico vigente, y por eso es necesario modificar el artículo 135, para que el proyecto final fuera refrendado por el voto popular, para que tuviera plena validez y fuera indiscutible.

De otra manera queda, a fin de cuentas, en manos de los diversos órganos del gobierno y la ciudadanía queda fuera.

Creo que no puede erigirse el Congreso constituido en Congreso Constituyente, pero si existen normas en la misma Constitución que le permite elaborar cambios, modificaciones a la Constitución, pues ahí no hay límite, ¿cuántos artículos? Pues todos. En las constituciones estatales el procedimiento de aprobación requiere de la participación de municipios, de ayuntamientos.

Para que tuviera plena validez, no solamente jurídica sino política, primero se debió haber modificado, que sería mi propuesta, el precepto que permite las modificaciones a la Constitución, es el procedimiento normal, las dos terceras partes de las dos Cámaras y la aprobación de la mayoría de los Congresos de los Estados y en el caso de un Estado, el mecanismo que haya para modificar algunos artículos.

Ahora para hacer una nueva ley Constitucional sí creo que primero se debía haber modificado el precepto que regula los cambios a la Constitución y proveer el caso de un cambio total, de un cambio completo, que rehaga toda la Constitución.

Yo creo que sí debiera haber un cambio y que ahí necesariamente sería uno de los casos donde la naturaleza de las cosas, la política, la lógica indican que debe tomarse en cuenta el voto de la ciudadanía que diga sí o no al proyecto.

En un proyecto de modificación al 135 que tengo y que nunca he terminado, propongo que haya dos momentos en que intervenga la ciudadanía, primero que si hay una iniciativa para modificar todo el Código Político, primero se consulte a la ciudadanía si procede o no procede un cambio total de la Constitución; si se dice que sí, se convoca al Congreso redactor de la nueva

Constitución y luego los trabajos finales de ese Congreso se ponen a votación de la ciudadanía: sí o no; si gana el sí, entra en vigor; si gana el no, durante 6 años no se puede volver a intentar una nueva Constitución y sigue vigente la que permitió ese mecanismo.

Las corrientes modernas de la política están exigiendo una mayor participación de la ciudadanía en cosas fundamentales. No se puede consultar para todo al pueblo, pero sí para una reforma total de la Constitución. Yo creo que sería uno de los casos específicos donde se necesitara, para darle plena legitimidad al cambio.

Hay legitimidad de lo que aprueba el Congreso. Si el Congreso aprueba modificaciones a las leyes ordinarias, a las leyes comunes, si junto con los demás organismos que tengan que intervenir modifica algún artículo de la Constitución u otro, yo creo que sí hay legitimidad, y tal como está vigente la Constitución actual así funciona, así es, hay legitimidad.

El ejemplo de lo que está sucediendo en Venezuela o de lo que sucedió en Perú con Fujimori. Llega un nuevo poder de hecho y cambia, modifica y crea un Poder Constituyente. En mi opinión en esos casos o cuando se toque lo que llama Smith las decisiones políticas fundamentales mi opinión es que debiéramos tener en nuestra propia Constitución, un mecanismo para que interviniera también la ciudadanía, para que la legitimidad no fuera discutible; sí puede ser legal, pero ¿qué tanta legitimidad tiene?.

La crítica que se hizo mucho tiempo a la Constitución de 1857 y luego a la de 1917, fue que se había hecho por un congreso Constituyente que no representaba más que a la fracción triunfadora en la guerra anterior, en la guerra de tres años, en el movimiento de Alvarez y de Comonford en el Plan de Ayutla, y luego al movimiento Carrancista contra Huerta. Eran las fracciones vencedoras las que ponían a los constituyentes y no había realmente una representación popular, ni siquiera había circunstancias propicias para que eso sucediera.

Entonces, ¿no les parece que tendría mucha más fuerza moral un cuerpo de leyes que, además de ser aprobado por los representantes discutibles o no discutibles, además fuera aprobado por el voto? No para todos los casos, no para reformar la ley o el reglamento, pero sí reformas constitucionales esenciales.

Las modificaciones que se hicieron al artículo 27 constitucional, que fue una reforma trascendente, substancial de un precepto que era el orgullo de la legislación social de México, las nuevas garantías sociales, o la modificación al artículo 130. Yo creo que para cierto tipo de cambios constitucionales sería mejor, políticamente tendría más fuerza, tendría una indiscutible legitimidad si se pone a consideración de un voto ciudadano. Para eso pudiera servir el plebiscito, no para modificar todos y cada uno de los artículos de las leyes, si se modifican algunas cuestiones de carácter procesal, si se aumenta una función a la Cámara, si se crea la función de legislar en materia ecológica por ejemplo, no se requiere, pero si se dice: en vez de tres Poderes va a haber dos Poderes o las relaciones Iglesia-Estado van a modificarse substancialmente, creo que para esas decisiones políticas fundamentales, sí se requeriría la aprobación con el voto directo de los ciudadanos.

Creo que también habría que diferenciar lo que es el poder constituido y el poder constituyente. Nosotros elegimos diputados a un poder constituido, no para crear una nueva constitución. Por eso es totalmente válido que haya un plebiscito y un referéndum, para el caso de una nueva constitución.

Formando parte de la normatividad del Poder Legislativo existen las normas constitucionales, que hace un Poder Constituyente; luego las normas constitucionales nuevas que hace el Poder

Constituido, ya encontramos, cuando menos, dos tipos de normas de origen diferente y que se refieren al Poder Legislativo.

Luego vienen las normas que el Poder Legislativo se da a sí mismo; ese sería el núcleo central del Derecho Parlamentario y son las normas a las que se refiere Torres del Moral, porque son las normas que tienen un carácter específico, diferente, distinto a las demás normas, tienen sus propias peculiaridades; son las normas que el Poder Legislativo, sin intervención del Ejecutivo se da al expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, es una ley que aprueba el Congreso, es decir, ambas Cámaras.

Los dos párrafos finales del artículo 70 Constitucional establecen: "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".

Este último párrafo, estos dos renglones, son los que establecen la peculiaridad de estas leyes autonómicas, éstas sí son leyes autonómicas, porque se las da el Congreso así mismo, es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; esa ley no se envía al Poder Ejecutivo como todas las demás. Esta disposición final del artículo 70 de la Constitución le da su dato diferenciador, su dato de esencia a las normas de Derecho Parlamentario, a éstas, no a las que están en la Constitución. Sólo requieren la aprobación del Congreso, no tiene derecho de veto el Presidente y ni siquiera tienen que publicarse en el Diario Oficial, se publican por supuesto en el Diario Oficial, pero si los diputados y senadores la aprobaron y ellos están enterados, en mi opinión, desde ése momento para ellos es obligatorio; se publica y se tiene que mandar al Ejecutivo que es el que maneja a través de la Secretaría de Gobernación el Diario Oficial, porque es una costumbre, pero no porque lo disponga el artículo 70.

Y sobre esto hay que hacer varias consideraciones.

Primero: el párrafo anterior, habla también de algo totalmente novedoso, que tiene mucha relación con el Derecho Parlamentario y que es el papel que se le da en la Constitución a los partidos políticos. "La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido".

A partir de esta reforma, ya no es el legislador individual, sino el partido; expresamente le da entrada aquí, para que la ley determine cómo se agrupen los legisladores.

El siguiente párrafo habría que desentrañarlo muy bien: "A efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". Aquí la Constitución le da un derecho a una entidad que no tiene personalidad jurídica, porque una cosa es que se autorice la organización de los diputados en grupos por partidos, por su pertenencia a partidos y otra muy distinta es hablar de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara.

Todos esos conceptos están, por una parte, elaborándose y por otra en crisis.

¿Quiénes son los titulares? ¿Quiénes son los que tienen el derecho de la libre expresión? ¿Los diputados o las corrientes ideológicas? Yo creo que fue una desacertada reforma que debió establecer, en la primera parte, la necesidad de que los diputados se agrupen en grupos por origen partidario, pero no dar la libertad de expresión a las corrientes ideológicas.

Las corrientes ideológicas no son una entidad, no pueden ser sujetos de derechos y obligaciones y más que se dice que ya se acabaron las ideologías y que los partidos se volvieron pragmáticos, y que guardan en un cajón sus principios, ¿Quiénes son los que tienen derecho a la libre expresión?

Yo pienso que debiéramos nosotros rescatar y restablecer el principio que está en todo el resto de los preceptos constitucionales y que son los legisladores en lo individual, en lo personal los que tienen el derecho de la libre expresión, el derecho del libre voto, no su corriente, no su partido.

Es un punto que queda por ahí en reserva para ampliarlo un poco más adelante. Lo importante, por lo pronto, es que ya encontramos tres tipos de normas distintas que se refieren al Poder Legislativo: Las normas constitucionales originarias; las reformas a la Constitución y luego estas leyes autonómicas que se dan el Congreso a sí mismo.

Luego viene otro tipo de leyes. En la Ley Orgánica se establece la posibilidad de que cada una de las Cámaras se dé a sí misma su propio Reglamento, entonces encontramos otro tipo de normas, de Derecho Parlamentario que no son constitucionales, que no son la ley en la que participan ambas Cámaras, sino que son leyes específicas para cada una de las Cámaras, que no requieren ni la aprobación siquiera de la otra Cámara.

Los Reglamentos Interiores, el Reglamento de Debates, si se estableciera un Reglamento de cómo se organicen las comisiones, el Reglamento Administrativo, para regular la vida interna del Congreso, esos reglamentos, cada una de las Cámaras se lo da a sí misma es un cuarto nivel.

En este cuarto punto, las disposiciones internas de cada Cámara que son reglamentos tienen su propia estructura, ... aquí vendría después, un análisis -que nadie ha hecho - de cómo deben acoplarse unas normas a las otras; pareciera que hay sin duda alguna un orden jerárquico.

Las primeras dos categorías de normas, las iniciales constitucionales y las reformadas están, indudablemente, en la cúspide de esta jerarquización, son las normas que no pueden ser violadas, son a las que se refería Mario de la Cueva, como el marco del que no pueden salir las demás disposiciones parlamentarias, están como punto de partida de las demás, pero también como límite, no pueden ir más allá de este marco constitucional.

La ley Orgánica y el Reglamento que dicte cada una de las Cámaras pudieran tener contradicciones, ¿cuál va a prevalecer? La lógica nos indicaría que debiera prevalecer la ley que está por encima de un reglamento, pero si una Cámara dicta alguna disposición interna que sea contradictoria a alguna disposición que está en la Ley Orgánica, ¿Quién le va a reclamar?

Ahí aparece un concepto que también está lindado entre el derecho y la política; se dice que las Cámaras son soberanas, son los representantes de la Nación, tenemos de alguna manera una investidura que nos da un carácter específico, ¿quién resuelve? ¿pudiera ser el Poder Judicial?

Una de las características que Torres del Moral le da a las normas autonómicas, es que no son judiciales, dice él, no pueden ser sujetas a revisión por el Poder Judicial. ¿Por qué? ¿Quién va a acudir a los tribunales a reclamar la nulidad o pedir un amparo contra una norma interna? Solamente los miembros del mismo Parlamento.

Pudiera ser si hay violaciones a derechos individuales de algún legislador, pero si no hay violaciones a derechos individuales, serían normas modificatorias sin sanción. Son problemas que se pueden plantear y que seguramente van a surgir en el futuro, porque la vitalidad del Congreso, la dinámica de los movimientos políticos van a establecer muchas circunstancias en ése sentido.

Se ha visto ya con los acuerdos parlamentarios que se han tomado en esta Legislatura. Hay acuerdos parlamentarios que modificaron el Reglamento, todavía no hubo ninguno que modificara la Ley Orgánica, pero sí que modificaban el Reglamento que estaba vigente y que había sido aprobado por ambas Cámaras, que tenía el carácter de ley.

Ese acuerdo parlamentario se acató por todos, se puso en tela de juicio en los pasillos y en los grupos parlamentarios, no en el pleno, en el pleno algo se discutió, pero finalmente el acuerdo parlamentario, para regular la discusión se aprobó, se publicó en la Gaceta de la Cámara y entró en vigor.

Yo alguna vez, en una Legislatura anterior, en una sesión de Cámara, leyó el secretario el acta, todavía se acostumbraba leer el acta y una vez leída el presidente dijo: Se pone a consideración de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, ya que el acta se debe poner a consideración del Pleno, y es que había habido un acuerdo de los Coordinadores, que dijeron para que no cualquier diputado pida que se corrija tal o cual cosa del acta, que él que quiera corregir algo se lo diga a su Coordinador y su Coordinador lo haga.

Era un acuerdo que los diputados aceptaron, creo que era la LV Legislatura.

Y así como esto, que es en un aspecto no muy importante, puede haber otros. El sistema de discusión a través de pros y contras se modificó con el acuerdo parlamentario, se estableció un sistema de intervenciones por partidos.

¿Qué tanto la Ley Orgánica es ley? Es ley desde el punto de vista formal pero no desde el punto de vista material, por esa razón no puede ser vetada por el Ejecutivo. Pero puede haber iniciativa del Ejecutivo sobre esa ley. ¿A qué se refiere esa ley? Al manejo interno del Congreso.

La ley puede ser modificada por un acuerdo parlamentario, porque el acuerdo parlamentario fue el que hizo esa ley, el Título Segundo puede ser modificado por un acuerdo parlamentario por la Cámara de Diputados tal como sucedió con la CRIP y la creación de la Coordinación General de Finanzas, pero la Cámara de Diputados no puede modificar el Título Tercero, ni la Cámara de Senadores el Título Segundo.

Es pertinente esa aclaración, porque las características de la ley son que tendrían que ser generales y abstractas, y la Ley Orgánica, ¿qué generalidad tiene? La Ley Orgánica es aprobada por las dos Cámaras, el Reglamento es aprobado por una de las dos. Entonces ahí si habría ese conflicto, pues quizás que pudiera llegar inclusive a plantearse, a través de los tribunales, por los particulares, si se aprueba una ley mediante un mecanismo establecido en el Reglamento, sin cumplir con las exigencias de la ley, pudiera ponerse en tela de juicio la validez de una aprobación así.

Creo que no hemos resuelto todavía ese punto, las exigencias de la política han hecho un poco a un lado las exigencias de la pureza legislativa o jurídica de estas normas. Y habría otro problema más, la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos es autonómica, la dictan los legisladores para sí mismos. ¿Pero pueden imponer ahí obligaciones al Ejecutivo? ¿Pueden establecer ahí obligaciones al Ejecutivo? ¿Pueden establecer en esa ley en esa ley para ellos obligaciones a los particulares?.

En principio no, sin embargo se establece a través de la Ley Orgánica, la obligación de cómo se van a llevar a cabo los Informes del Poder Ejecutivo al Legislativo, las comparecencias. Se establecen algunas disposiciones en esa ley, que también se refieren a conductas del Ejecutivo y no conductas al Legislativo.

Sí habría veto presidencial o no habría. Son puntos que pienso yo que están todavía pendientes de un análisis más profundo. Hasta este momento no se ha planteado abiertamente, no ha habido controversia al respecto, pero puede haberla en un momento dado una controversia constitucional podría entablarla el Poder Ejecutivo contra una disposición del Legislativo donde dijera: Los Secretarios de Estado están obligados a esto al comparecer ante las Comisiones.

Esta bien que el órgano legislativo se dé a sí mismo sus propias reglas, sin que intervenga el Ejecutivo, pero también puede haber reglas que obliguen y que establezcan conductas al Ejecutivo. Creo que son los problemas que están surgiendo de estas reflexiones.

Creo que no podríamos llegar al fondo de todas esas cuestiones, estamos viendo cuáles son la gran variedad de normas que existen regulando la vida del Congreso: constitucionales, posconstitucionales, la ley de ambas Cámaras, y luego los reglamentos. Y además de los reglamentos, los acuerdos y a veces acuerdos singulares, no generales, esos no tenían ningún acercamiento a una ley materialmente considerada, que serían específicamente acuerdos para recibir a un funcionario, para llevar a cabo una consulta, para hacer alguna cuestión puramente, para una sola vez, y hay acuerdos así.

Esos son otro tipo de disposiciones particulares y no generales, porque los reglamentos son generales, la Ley Orgánica es también general se aplica a todos los actos y durante toda la Legislatura y a la nueva Legislatura, y si no hay modificaciones a la que sigue.

Todavía hay otras leyes, aparte de todas éstas, que son las leyes que aprueba el Congreso y que no se refieren específicamente al Poder Legislativo, pero que tienen disposiciones que atañen al Poder Legislativo. La más conocida es la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda o la nueva Ley de la Entidad Superior de Fiscalización.

El ejemplo de la Ley de la Responsabilidad de los Servidores Públicos es precisamente el de una ley no destinada a regular el funcionamiento del Poder Legislativo, más que en algunos aspectos. Yo creo que ese es el otro tipo de leyes.

En alguna ocasión, anteriormente se había acordado que la declaración de bienes se hiciera dentro del mismo Poder Legislativo y el Poder Judicial dentro del mismo Poder Judicial, para que no hubiera interferencia de poderes.

Otro es, por ejemplo, los mecanismos jurídicos que están establecidos para las adquisiciones y compras de bienes que son reglas del Poder Ejecutivo; la necesidad de concursos, etcétera. Todos esos se aplican al Poder Legislativo, el Poder Legislativo los asume, los acepta.

Otra por ejemplo es la Ley de Concursos Mercantiles. Ahí en el proyecto inicial se creaba un organismo que iba a administrar las quiebras, que dependía en el proyecto inicial de la Secretaría de Hacienda o del Ejecutivo. Vino la crítica y se resolvió que el organismo pasara a formar parte del Poder Judicial, y se le da al Senado de la República, en esa ley, la facultad de nombrar a quienes van a integrar este organismo. Ahí estamos también ante una norma que es una ley común, una ley ordinaria que hace alguna referencia al Poder Legislativo, le da al Senado una función que no está en la Constitución, es una función distinta de las que la Constitución enumera como funciones del Senado. El principio es que, en materia de órganos públicos, solamente se puede hacer lo que está expresamente autorizado por la ley.

La Constitución no enumera dentro de las facultades del Senado nombrar a ese organismo. Para modificar esta ley hay que modificar primero el artículo 75, para agregarle un punto más a las reglas del Senado.

Existe todo este universo de normas y que tienen distinta naturaleza. Por eso cuando se trata de discutir cuál es la naturaleza jurídica de la normatividad legislativa o parlamentaria, no todas tienen la misma naturaleza. La ley Orgánica del Congreso tiene características específicas, es distinta indudablemente a las demás leyes, porque no tiene veto, no puede ser iniciativa del Ejecutivo, no necesita del visto bueno del Ejecutivo y vincula a los legisladores con su pura aprobación, tiene una serie de características esenciales, propias, distintivas, diferenciadoras.

Los reglamentos también tienen sus características propias. Tampoco requieren, por supuesto, la aprobación del Ejecutivo, pero ni siquiera de la otra Cámara, entonces tienen otra naturaleza distinta. Estamos ante un mundo que hay que explorar, y por lo pronto encontramos todos estos tipos de normas que pertenecen al derecho parlamentario.

La vieja idea a la que nos referimos al inicio de este curso de don Gabino Fraga, de que el Poder Legislativo se ocupa solamente de las cosas abstractas y generales y por tanto no necesita una rama específica del derecho, es evidente que ya quedó muy atrás. Efectivamente hay muchas complicaciones en la vida del parlamento, hay muchas conductas distintas, especificaciones, exigencia de normas para muchas funciones que no se han analizado con el cuidado debido y que tenemos que empezar a hacerlo.

Esta circunstancia de que estamos ante una rama nueva del derecho, no de que sea una norma novedosa, pues ya los reglamentos parlamentarios tienen 200 años, desde la Constitución de Cádiz, ya existen normas legislativas desde hace mucho y normas constitucionales referidas al Parlamento hace mucho, lo que pasa es que no se había estructurado una rama de la ciencia jurídica expresamente abocado al análisis de todo esto.

Por eso es muy interesante tener dos vertientes de datos en este campo tan intrincado del derecho parlamentario. Por un lado, una teoría, que ese es el esfuerzo que yo creo que debemos hacer, tener muy claro cuáles son los principios básicos fundamentales, generales, independientemente de las leyes que se pueden ir modificando; las leyes cambian, los principios no cambian. Existen principios que van a estar inmutables, presentes siempre mientras exista un Congreso, pero las circunstancias específicas, históricas, prácticas, la conformación de las Cámaras, la prevalencia de un partido o de dos o de muchos, eso va a ir dando distintas dinámicas, que no pueden modificar lo esencial, pero que sí van modificando lo circunstancial.

Y, por otro lado, la otra parte importante del estudio del derecho parlamentario comparado. A eso se ha dedicado, por ejemplo, el maestro Alonso Lujambio, que se ha ocupado muchísimo en presentarnos cómo funcionan los parlamentos en otros países, en qué somos diferentes, en qué somos iguales, en qué estamos lejos o cerca de la constante; eso también es indispensable para el desarrollo del derecho parlamentario.

Historia del Parlamentarismo.

Pasamos a otro tema, la Historia del Parlamentarismo. Hay dos tipos de parlamentos: el parlamento medieval y el parlamento moderno, que tienen puntos de contacto y puntos de diferencia.

El parlamento medieval era un parlamento en el que se reunían los integrantes de él, discutían, tomaban la palabra, daban sus opiniones, pero no tomaban resoluciones, se quedaban trancos; la parte más importante de un parlamento no la ejercían porque eran más bien consejeros del monarca, eran llamados por una autoridad superior a ellos, no ejercían la soberanía y no podían tomar decisiones.

El ejemplo típico es el de los 12 Pares de Francia que convocaba Carlo Magno, el fundador del sacro imperio germánico-romano. Él convocaba a los Pares de Francia, los ponía a dar sus puntos de vista, pero la resolución final la tomaba él.

Otro ejemplo sería el del más legendario, de la Mesa Redonda, de la tabla redonda del Rey Arturo. Ahí los caballeros de la Mesa Redonda también deliberaban, era un consejo del Rey. Y las Cortes de España. En Cataluña el Congreso del Principado. Las Cortes de Navarra, las Cortes de Aragón, que tienen algunas características muy peculiares.

La diferencia de los congresos de entonces, con los congresos modernos, es básicamente que no tomaban decisiones. Pero también se encuentran similitudes muy interesantes.

Una de ellas, la más importante, es el concepto de la igualdad entre los integrantes del parlamento.

Por eso se llamaban de los 12 Pares, porque no había preeminencia de uno sobre los otros, había preeminencia del monarca, que no formaba parte sino que presidía, como sucede en el Senado norteamericano que preside el Vicepresidente o como sucedía en el Senado de nuestra Constitución de 1824 en que había un Presidente que no era Senador, que era el Vicepresidente. Pero en principio, los integrantes del Congreso tenían la calidad de iguales entre sí. La Mesa Redonda por eso era redonda, para que no hubiera una cabecera por encima de los demás. Ahí se sentaban todos en igualdad de circunstancias.

Esta tiene dos raíces que nutren esta institución del congreso medieval. Una es por supuesto el Senado romano. A través de toda la historia de Roma el Senado prevalece. Primero existe la monarquía, las referencias antiguas a los reyes romanos es que tenían ya su Senado, tenían 300 Senadores que ellos mismos nombraban entre los padres de familia, entre los nobles de Roma. Los convocaban y tenían una gran autoridad moral y funciones muy importantes.

Cuando viene la República la fuerza del Senado se multiplica, se convierte el Senado en el centro de la política. Recuerden ustedes que los cónsules romanos eran dos y duraban un año en su ejercicio. Ahora nos asombraría, es decir, un año no sirve para nada, apenas está uno entendiendo y quisieran los integrantes del poder Ejecutivo que los seis años se duplicaran, cuando menos.

Los romanos tenían su Poder Ejecutivo. Durante la República eran dos cónsules socios. Los colegas gobernaban un año y el Senado era permanente. Variaba, pero era un órgano que prevalecía, que estaba siempre y que tenía funciones de carácter económico, fiscal y administraba el tesoro.

El Ejecutivo efectivamente sólo ejecutaba. El Senado declaraba la guerra, nombraban a los embajadores, recibían a las embajadas de otros estados. Tenían funciones diversas, muchas de Poder Ejecutivo y muchas de Poder Legislativo. Y prevaleció cuando cae la República y Cesar se adueña del poder. Establecen la permanencia del cónsul primero y luego ya el establecimiento franco del cesarismo, los cesares romanos. A pesar de que ellos asumen todo el poder, todo el control, imponen al Senado mismo sus propias decisiones. A pesar de eso, el Senado sigue existiendo y durante la vida del imperio romano, donde la autoridad se centra en el dios humano, que es el emperador que tiene todos los poderes: militares, políticos, religiosos, es el supremo sacerdote. A pesar de que tiene en sus manos todo el poder, las legiones a sus órdenes, el Senado sigue prevaleciendo y los emperadores siguen recurriendo frecuentemente al Senado para tener un apoyo de legitimidad, un consejo, una posibilidad de escuchar otras voces. Los más

autoritarios requieren de ese cuerpo colegiado. Esta es otra de las raíces que nutren el parlamento medieval.

La otra es la que nos viene de la rama germánica. Los pueblos bárbaros que llegan a las fronteras de Roma, que cruzan el Rhin y el Danubio y que empiezan a penetrar, y que entran en conflicto, pero también en arreglos con Roma, que conviven con los romanos durante mucho tiempo, enfrentándose, colaborando o formando inclusive parte de las legiones romanas, esos pueblos germánicos tienen su propio sistema de Consejo de Jefes. Hay uno superior que está por encima de ellos que es el dirigente principal, pero siempre tiene a su alrededor, como es parte de la naturaleza humana, un equipo cercano que se sentían sus iguales, que estaban de alguna manera formando parte del cuerpo decisorio de la tribu o del pueblo germánico que a veces eran muchas tribus juntas y unidas, todos deliberaban juntos y deliberaban en común. De ahí nosotros tenemos muy cercana la rama hispánica de nuestras instituciones la cercanía de esas Cortes Españolas a que he referido y aunque es una cita muy conocida, yo creo que hay que reiterarla, la forma cómo el justicia mayor establecía el juramento del Rey para que asumiera la responsabilidad de dirigir a los aragoneses. Es una fórmula que hay que recordar siempre, porque es muy bella y porque es además muy republicana, aunque fuera parte de una monarquía.

El Rey se ponía de rodillas y el Justicia Mayor con una espada desnuda sobre el pecho del monarca, le decía "nos que cada uno somos tanto como vos y todos juntos más que vos, os hacemos Rey sí guardais nuestros fueros y privilegios e si no non". Nosotros que somos cada uno igual a ti, pero todos más que tu, te hacemos Rey; sí, pero tienes que guardar nuestros fueros y privilegios, sino, no.

Recuerden ustedes el poema del Mío Cid desafía al monarca, las famosas reclamaciones que le hace por el asesinato de su hermano, efectivamente eran monarquías, pero todavía no eran las monarquías absolutas del renacimiento y posteriores al renacimiento, eran unas monarquías que tenían sus rasgos republicano; los Reyes sentían la necesidad de tener apoyos en sus cercanos.

La otra raíz es la de las ciudades libres, la de los municipios que también tienen un origen griego y romano, la polis, las civitas y luego las ciudades libres de la Edad Media, las ciudades que se sacuden el poder del señor feudal porque compran sus cartas francas, porque se independizan por la fuerza, porque el monarca se tiene que ir a las cruzadas y no tiene con qué pagar sus ejércitos y les vende la libertad a las ciudades y se van haciendo las famosas "ciudades francas", libres, que se dan su propio estatuto, sus gendarmes, sus gentes de armas que cuidan la ciudad, esas ciudades también tienen que ir formando sus mecanismos de gobierno y van creando pequeños o grandes congresos más o menos complicados; algunas se rigen por sistemas autoritarios otras como Venecia, la República de Venecia, tiene un "Dux", el Duque, el Dux de Venecia que gobierna la ciudad, sí, pero es puesto por un Consejo y el Consejo prevalece y el Dux igual que el Cónsul Romano, va teniendo tiempos específicos de duración y lo quitan y lo ponen.

Hay muchas formas que aparecen en Europa de estructuración de las formas colegiadas de gobierno que son, precedentes, necesariamente, del congreso.

Hay otra fuente en la Edad Media que Sartori dice que es muy importante. Sartori en un libro que se llama "¿Qué es la Democracia?" Hace hincapié en algo sumamente interesante. Dice que le debemos a las órdenes religiosas de la Edad Media, muchas de las instituciones modernas del derecho parlamentario; el voto secreto, por ejemplo, lo inventan los monjes en sus conventos.

El voto secreto era necesario para ellos, tenían que elegir a sus superiores, a sus Abades, a quien los gobernaba. Recuerden ustedes que los votos eran estrictos: castidad, pobreza y obediencia,

tenían que obedecer pero ¿obedecer a quién?, Debía haber un superior y ese superior salía de la elección del capítulo. No existía dentro de ellos, porque los votos de castidad lo impedían o cuando menos le ponían trabas graves, no podía haber el sistema hereditario que había en el resto de las organizaciones del tiempo, no había herederos de los monjes, entonces tenían que inventar otro sistema. Tampoco podían establecer el sistema de la fuerza, que era muy común en la Edad Media, el más fuerte era el que tomaba las decisiones y se imponía a los demás y el que hablaba más recio. Tenían que buscar sistemas. Entonces elegían, votaban.

Pero el voto en un cuerpo en donde todos se conocen, donde son amigos, enemigos, donde tienen que votar pensando en la unidad de la orden, en el futuro, en la buena organización, pero también tienen a su amigo que es candidato y está ahí sentado junto a ellos. Entonces inventan el voto secreto, el voto secreto es indispensable por supuesto para la libertad de los votantes, pero también para romper ese principio del compromiso que se puede tener.

El voto secreto tiene muchos valores y dice Sartori que es una aportación de los clérigos. La periodicidad de los concilios que tienen los capítulos que se reúnen cada determinado tiempo, que acuden de todos los conventos de la misma orden, si el que lee la biografía de Santo Domingo de Guzmán, casi se pasan la vida organizando sus agrupaciones, visitándolas de un lugar a otro y caminando y cruzando Los Pirineos y regresan siempre buscando las reuniones de los clérigos.

También dice Sartori, crean el sistema de representación. Cuando va a haber un capítulo general de la orden, no pueden ir los de España y los de Italia y los de Francia, todos los integrantes de la orden en peregrinación al mismo lugar donde se van a reunir, mandan a sus representantes y les dan instrucciones de cómo votar y cómo hacer las cosas. Entonces también la representación tiene un punto muy cercano con ese sistema de las órdenes religiosas.

Respecto a lo que se preguntó, efectivamente, como se dijo, en el segundo párrafo del artículo 66 se señala que si las Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término del período ordinario, si una quiere seguir y otra no, es el Ejecutivo el que toma la decisión.

Hay algunas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El principio de que no pueden reunirse en una sola persona, en un solo cuerpo dos o más poderes, es el principio general, pero eso no establece una separación absoluta o un enfrentamiento de los poderes. La misma Constitución establece varias reglas que se refieren a la colaboración de poderes. El maestro Tena Ramírez, en su libro de Derecho Constitucional habla de lo que llama las características parlamentarias de nuestro sistema presidencialista. Él dice: "En México hay un sistema presidencialista. El Poder Ejecutivo tiene funciones específicas, es electo directamente por la ciudadanía, no depende del Congreso, tiene su propio origen electoral y su propia legitimación, pero hay algunos rasgos en el sistema presidencialista mexicano que corresponderían más a un sistema parlamentario". Y aquí a la inversa en el caso de que el Ejecutivo tenga que ser el árbitro cuando las dos Cámaras del Congreso no se ponen de acuerdo en cuándo terminar el período legislativo, estaríamos en un caso a la inversa; dentro de las reglas del Congreso debe buscarse una solución, no puede quedarse empatado el asunto, debe determinarse de alguna manera.

Y el constituyente pensó que el Ejecutivo podría resolver, ya que es un asunto más bien práctico, de carácter funcional para el Congreso. Yo creo que no atenta contra la libertad de las decisiones, no interviene en las cuestiones de fondo.

Tena Ramírez hace un análisis de qué funciones tiene el Congreso, parecidas más a un sistema parlamentario, ese es el caso contrario resalta varias funciones que hace él Congreso como si fuera un sistema parlamentario, un sistema en el que prevalece el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Ejecutivo surge del mismo parlamento y hace una enumeración que es interesante.

Yo creo que así debe funcionar, debe haber una colaboración de poderes derivada de las disposiciones que estén en la constitución.

La otra pregunta es de sí se creaba un reglamento que sustituyera al actual, creo que eso es lo que se intenta, pero también se han presentado discusiones a este respecto. Por ejemplo el acuerdo parlamentario que se tomó en esta Cámara para regular los debates, tomó en cuenta cómo está conformada esta Cámara por tres partidos muy importantes, uno que tiene prácticamente la mitad de los votos, otros dos que tienen la cuarta parte y otros partidos pequeños que tienen una representación menor. Se tomó en cuenta eso, cómo distribuir a los oradores, y debe conservar la proporción que existe en el pleno. Si se hiciera un reglamento permanente, tendría que tomar en cuenta estas cosas, pero si llega otro congreso con una conformación totalmente distinta, posiblemente habría que reformar el Reglamento, por eso los acuerdos, porque son muy ágiles.

En los últimos meses la conformación de mayorías y minorías ha variado en forma pequeña, pero muy importante, porque el partido que no tenía mayoría se está acercando a tenerla, él solo no tenía la mitad más uno y pudiera ser que con los cambios de partido, modificaciones, acercamientos, haya ya un cambio en ese sentido y entonces algunas de las disposiciones del acuerdo parlamentario pudieran ya dejar de ser aplicables a esta nueva circunstancia.

Ahora, la estructuración de un reglamento creo que sí tiene que hacerse, dejando siempre la posibilidad de que acuerdos parlamentarios actúen a las circunstancias que se vayan presentando. Debe haber necesariamente mucha flexibilidad.

El comentario que hacíamos en el receso se refiere a las formas de democracia directa que hay en muchos municipios del país, especialmente de origen prehispánico, indígenas, pueblos de Oaxaca, de Guerrero, de Puebla, de muchos lugares, donde toman sus decisiones, ponía el ejemplo el trabajo comunitario, se reúnen y toman una decisión los dirigentes del pueblo, los que tienen voz y voto en las asambleas populares y luego eso obliga a todos, es una forma, una especie de parlamentarismo inicial, primigenio y de eso también mencionábamos que faltaría y sería un capítulo que no está en este libro y que habría que pensarlo también, los precedentes mexicanos prehispánicos de algún parlamentarismo, recuerden ustedes que en la historia se habla del senado tlaxcalteca que estaba conformado por cuatro dirigentes que tenían igualdad de posibilidades de decidir. En Tlaxcala, cuando se encuentran los españoles con la organización que no era monárquica, como la de los aztecas o los Zempoala que tenían el cacique gordo de Zempoala, había una forma plural de gobierno. Yo creo que sí debe haber precedentes, forma parte de la naturaleza de las cosas. No es posible que las comunidades no tengan grupos y fuerzas más o menos representativas, a veces formalmente, a veces informalmente, que tomen decisiones o que participen en las discusiones, en nombre de todos los demás. Seguramente debe haber especialistas y hacía una mención en una charla de que la OEA tiene algún estudio sobre ese punto, sobre los precedentes de estos sistemas legislativos y parlamentarios en la América Prehispánica.

Quisiera hacer hincapié en algo en algo que ustedes ya notaron y que también me comentaban, que es que no estamos en esta materia dentro de ese campo demasiado rígido, que es un término que se está usando actualmente en la ciencia política, no estamos en la ingeniería constitucional, en el mundo de la política y de los seres humanos, podemos por similitud hacer una especie de ingeniería constitucional, diseños, construcciones, gráficas y sistemas de derecho comparado y en el que tenemos que pensar con otro criterio, necesariamente, que no sustituye al primero pero que sí lo complementa, y en que una especie de juego dialéctico, se integran, que es el del libre albedrío, el de la libertad humana, el de los cambios necesarios por las circunstancias.

No podemos ser tan previsores en ninguna legislación, pero menos en la legislación parlamentaria, que se establezca una norma para siempre, para todo el tiempo, inmutable. Existen principios de derecho que podríamos considerar, cuando menos, muy perdurables, si no eternos, pero las normas concretas, que regulan las circunstancias en tiempo y en lugar, tenemos que partir de la idea de que varían, de que cambian y de que deben y pueden cambiar.

El parlamento medieval, ya dijimos, tuvo sus propias características, se parece al parlamento moderno en que sus integrantes son iguales entre sí, son pares, deliberan, discuten, hablan sucesivamente. Esas son las similitudes con el parlamento moderno.

La diferencia sustancial que el parlamento moderno toma decisiones, toma determinaciones que no tomaban los parlamentos antiguos.

También se mencionaba que en el Senado romano sí se tomaban muchas decisiones. Efectivamente, el senado romano tenía facultades amplísimas y en 8 siglos tuvo variantes de todo tipo, desde el número, que fue desde 300 hasta mil 500, según las épocas. Había emperadores que lo reducían, otros que lo acrecentaban. En la República eran alrededor de mil senadores. Tenían un sistema muy peculiar de tomar las decisiones. Cuando tenían que tomar una decisión, en la época de la República y cada uno de los senadores daban su opinión, daba su punto de vista, cada uno, todos hablaban, y luego, cuando se iba a tomar la votación, se separaban, se ponían unos en un extremo y otros en otros y se contaban. Era un sistema muy especial, pero todos al hablar daban ya su punto de vista y se iban colocando cada uno en su sitio para, al final de qué lado había más y de qué lado menos.

Y las decisiones que tomaban eran frecuentemente las más importantes para el Estado Romano. Las leyes tenían que pasar por la aprobación del Senado. La fórmula era: El sendo y el pueblo romano dictan esta ley.

Legislar era una de sus funciones, pero tenía muchas funciones de carácter administrativo, de relaciones exteriores, nombrar embajadores, decretar las victorias, a qué general victorioso se le recibía con qué coronas de laurel, de oro o de plata. Se tomaban decisiones sobre, digamos, la estructura del ejército. La administración pública estaba prácticamente bajo su cuidado durante la República.

Durante el Imperio, conservaron, aunque sea en la forma, la mayoría de esas funciones. Es cierto que las decisiones ya las tomaba el César, que era el dios en la tierra, y que ellos las acataban. Pero formalmente seguía existiendo el Senado y muchas de las cuestiones que se tenían que resolver se deliberaban y resolvían en el Senado.

Recuerdan el debate famoso de Cicerón contra Catilina, las catilinarias. Fue ya bajo el Imperio, en el momento en que estaba naciendo el Imperio. Ya la República estaba desmoronándose en ese tiempo y el Senado todavía era el centro de las grandes determinaciones.

El Senado romano es un precedente muy importante en la historia del derecho parlamentario. Muchas de las formas de deliberar, de discutir, de tomar votaciones nos vienen también de ese rumbo. Si analizáramos a fondo encontraríamos, en todas las agrupaciones humanas, esta necesidad de agruparse, de deliberar y de buscar mecanismos para decidir, porque forma parte de la naturaleza de las cosas.

Si somos sociables por naturaleza necesitaríamos comunicarnos con los demás y aprender a tomar decisiones en conjunto. No es posible de otra manera, y lo que sucedía en Roma, posiblemente también sucedía aquí, en las ciudades prehispánicas, en los calpulis o en las

agrupaciones nómadas del norte. Se tenían que reunir los jefes, los caudillos, el cacique con sus más cercanos colaboradores, la junta de ancianos, los viejos que son el origen del senado y tenían la facultad de tomar decisiones, sin lugar a dudas.

Son parte de la naturaleza de las sociedades el que haya cuerpos colegiados deliberantes.

El punto interesante que se planteó aquí es que hay lugares en Guerrero, en Oaxaca y en otros lugares donde las decisiones se toman, en lo que se llama el cabildo abierto. No son decisiones legislativas, pero algunas veces son materialmente legislativas, aunque no formalmente legislativas. Son disposiciones generales aplicables a todos: nombramiento de autoridades, resoluciones sobre cuestiones religiosas, de ceremonial, de fiestas del pueblo. Todo eso se toma en reuniones públicas. Estamos en un mundo muy cercano al parlamentarismo.

El Instituto de Investigaciones Legislativas, está patrocinando un estudio sobre el parlamentarismo del ayuntamiento, que es otro pequeño parlamento. Ahí también resuelven. Debe haber reglas. Hay ahí la necesidad de una regulación más o menos precisa, quizá menos complicada que la de un parlamento tan grande, porque ahí se reúnen unos pocos. Desde los pequeños ayuntamientos integrados por 6, 8 personas hasta los de 15, 20 ó 30, los de las ciudades muy grandes. Deben tener sus mecanismos de tomar decisiones del uso de la palabra, de dividirse el trabajo.

No quiere decirse que sea una novedad su existencia, sino que es una novedad su estudio, qué reglas se siguieron en el ayuntamiento. En las leyes orgánicas municipales está cómo se integra el ayuntamiento y cuáles son sus funciones y que hay síndicos y regidores nada más, pero cómo deliberan, quién da la palabra, quién no, cómo se levantan las actas, todo eso no está en la reglamentación y lo que se está buscando es lo que se encuentre lo constante, cómo funcionó, para ir penetrando también en este derecho que existe también en sus fundamentos.

Pasando al parlamento moderno, todos están de acuerdo en que sus precedentes se encuentran en los parlamentos medievales y que el primero en el que se toman decisiones autónomas fue el Parlamento Inglés. El Rey Ricardo, el buen Rey Ricardo de las canciones medievales se va a las cruzadas, se queda gobernando el reino su hermano Juan Sin Tierra y los varones se sienten fuertes frente a un rey, no muy fuerte, más bien débil, el rey quiere establecer impuestos y los barones se reúnen y le exigen la firma de la Carta Magna, que es el inicio del parlamentarismo moderno, cuando menos un precedente muy importante; son los barones reunidos en un cuerpo colegiado en que discuten ellos y le exigen al Poder Ejecutivo que se limite en algunas cosas y que los consulte para declarar la guerra, para pedir impuestos, para algunas determinaciones que normalmente estaban en manos del monarca, ya no las podrá hacer y él firma, tiene que aceptar por la fuerza en ese momento, tiene que acceder y ahí se entiende que es una especie de acta de nacimiento del parlamentarismo. Después se constituyen ya en un cuerpo permanente, que se reúne anualmente. Este es el precedente remoto, pero ya indicativo, de cómo van a funcionar las cosas en el futuro.

Y los dos precedentes ya cercanos y que podríamos ya considerar como propiamente parlamentos modernos, son el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica y la Asamblea Nacional Francesa que surge de la revolución, ahí aparecen las características del parlamento actual. Cuando las trece colonias se levantan en armas en contra del poderío inglés, por cuestiones económicas, por el impuesto del té, echan al mar la carga de té para demostrar su independencia, simplemente dicen: No, cómo vamos a obedecer leyes que se dictan en Inglaterra y nosotros no tenemos a nadie en el Parlamento Inglés. Empiezan por la exigencia de tener asientos en el parlamento y luego acaban separándose de Inglaterra y haciendo su propio estado, primero trece estados, cada uno independiente, con su propio sistema de organización: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y luego con la transacción de Connecticut, que establece el pacto que crea la Federación,

el nuevo estado norteamericano y elaboran una Constitución en donde el Poder Legislativo tiene preeminencia, cuando menos precedencia en la propia Constitución.

El artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos de América es el que se refiere al Poder Legislativo. Es el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, es el que enumera las funciones y las facultades del Congreso y su forma de integración en dos Cámaras, una representante de la población y la otra representante de las entidades locales que integran el nuevo estado federal; Los estados federados están representados por dos senadores en la Cámara Alta. Este es uno de los orígenes.

Y el otro, al que ya hicimos también alguna referencia aquí, es la Asamblea Nacional Francesa, que se desprende de dos fuerzas que la limitan en un inicio. En primer lugar del monarca Luis XVI, que convoca a los Estados Generales en 1778 y que se reúnen en París y el primer gran debate que tienen es el relativo al voto. Luis XVI determina que el voto sea por estamento, cada uno de los tres estamentos, los nobles, los clérigos y el estado llano, cada uno de esos estamentos tendrá un voto, entonces hay tres votos nada más. Cuando se plantea eso, especialmente Mirabeau, que era el inquieto y terrible orador, noble de origen, pero que lo habían rechazado los nobles, no lo habían admitido en su estamento y él se hace elegir por su parroquia, miembro del estado llano, él con su oratoria, su elocuencia, la fuerza de su personalidad, convence a los del estado llano que están en una desventaja terrible; dice: Siempre que haya alguna votación el monarca va a tener dos votos a favor en un sentido y un voto contrario que es el nuestro, el del pueblo de Francia, y exige que se tome el voto por cabeza, no por estamento, sino individualmente. No se trata de que se manifiesten las fuerzas sociales colectivamente, porque siempre vamos a perder, vamos a votar uno por uno, que vote cada quien, individualmente. De esa manera sólo el estado llano, que tenía más o menos unos 400 representantes, superaba a los otros dos sumados que no llegan a los 400 tenían menos, sumados dos. Ese fue el primer gran debate, el debate contra el monarca, el debate contra el rey que quería que no hubiera tanto poderío de decisión en un Congreso que él mismo había convocado, para recibir consejo no para que tomaran decisiones.

Si se hablaba del voto por cabeza ya se estaba dando un paso adelante, más allá del parlamento antiguo, al que todavía pretendía Luis XVI, que formara parte de estos Estados Generales. Y ganan los del estado llano, se imponen. Cuando les ordenan que se disuelvan, cuando cierran las puertas donde se reunían y se van al juego de pelota y ahí deliberan y deciden constituirse en sesión permanente para tomar decisiones y donde se declaran ya representantes de la nación, yo creo que ahí es el nacimiento, con toda la fuerza política y moral, de un estado moderno, donde se percatan a plenitud los representantes que ellos son los representantes de la nación francesa, que ellos son los representantes de la unidad política y jurídica que es el estado francés. Ya queda muy lejos la frase de Luis XIV, el tatarabuelo de Luis XVI, que había dicho: "El Estado soy yo", la casa de los Capeto ha gobernado a Francia, mil años dura esa dinastía, desde los descendientes de Carlo Magno hasta Luis XVI y luego vuelven a revivir un poco, pero mil años gobierna la misma casa, la misma familia y en ese momento se rompe esa tradición antigua, de respeto al monarca y se asume lo que ya los teóricos de 50 ó 60 años antes habían planteado; Rousseau con la idea del contrato social, de la creación de la sociedad a partir de una determinación de todos, un acuerdo colectivo, el pacto que establece como origen de la sociedad, donde ceden los integrantes de la sociedad algunos de sus derechos y depositan esos derechos en manos del Monarca, para que el Monarca gobierne en bien de todos y en satisfacción de los demás.

Los revolucionarios franceses asumen esta teoría del contrato social y dicen, sí este pacto social donde los Capeto nos están gobernando ya no funciona, si somos objeto de un trato desigual entre los nobles y la gente del pueblo vamos a derogar ese Pacto Social, rompemos el Pacto Social y hacemos uno nuevo.

Y eso es lo que hacen, la Constitución de Francia de 1781 es en realidad un nuevo pacto social y asumen también las ideas que 50 ó 60 años antes había expresado Montesquieu y un poco antes de Montesquieu, John Locke de la división de poderes, era necesario equilibrar los poderes, el poder concentrado en unas solas manos, es un poder excesivo que tiende al abuso y que tiende a la arbitrariedad y decía Montesquieu, con ideas algunas originales y otras de una larga tradición, incluido Aristóteles, que decía, con toda claridad, que sólo el poder limita al poder, el poder no se va a limitar a sí mismo, alguien que tiene poderes no va a auto limitarse, debe haber otra autoridad, otro poder que equilibre al primero para que se limite y si son dos nada más, van a entrar en conflicto, si son 3, si se establece el triángulo clásico de los tres Poderes, entonces el equilibrio va a ser mayor, porque ninguna va a poder abusar de sus funciones.

Hay un Poder que dicta las leyes, otro Poder que administra y otro Poder que resuelve las controversias y así ninguno tiene la suma total de facultades que tenía la autoridad personal del Monarca. Antes de la aparición de estas ideas la Asamblea Nacional Francesa que ya decreta, que ya no son los Estados Generales convocados por el Rey, son los mandatarios directos del pueblo de Francia, se asumen a sí mismos como los representantes de la entidad estatal y se hacen responsables, ante sí mismos, de las decisiones que van a tomar.

Primero quitan el obstáculo de la Monarquía y en segundo lugar, quitan el obstáculo del mandato indicativo del que ya hablamos aquí; ya se dan cuenta de que no pueden quedar sujetos a un mandato expreso indicativo donde se señale exactamente lo que deben de hacer y cómo deben votar, no es posible, las circunstancias nuevas rebasan a las instrucciones que habían recibido ellos de sus votantes y entonces, necesariamente, tienen que tomar decisiones propias sobre muchas cosas, están deliberando sobre la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y los ejércitos prusianos están acercándose a París y ellos no se detienen, siguen en sus deliberaciones, porque tienen que tomar resoluciones, necesariamente más allá, eso ni siquiera se había planteado por los electores en las parroquias, que les dijeron qué era lo que querían que hiciera, ya estaban ante una circunstancia nueva, donde la representación nacional se pone al frente de la nación entera.

Esas dos Constituciones, la Norteamericana y la Francesa son los precedentes más cercanos y más importantes del parlamentarismo moderno, ahí surgen los dos Congresos, el tipo europeo y el tipo norteamericano que va a ser el origen y la fuente de inspiración de todas las demás constituciones y de las corrientes políticas nuevas en el mundo, en América Latina, especialmente, siguiendo el modelo norteamericano, bajo un sistema presidencialista y en Europa un sistema parlamentario.

Vamos a ver ahora cómo esos sistemas se aplican en México. A la Declaración de Independencia en que entramos a este proceso que pudiéramos llamar prejurídico, se cumplen los acuerdos del Plan de Iguala, Plan que fue una elaboración personal de Agustín de Iturbide, seguramente aconsejado, no hay duda de que las Juntas de la Profesa ya habían sentado las primeras bases de cuáles iban a ser las condiciones de la Independencia y hacía dónde iban a ser dirigidas las nuevas decisiones, pero él, por la fuerza de sus soldados y por su propia personalidad y por su propia decisión, elabora el Plan de Iguala donde propone la creación de un nuevo Estado, que sería el Estado Mexicano separado, independizado de la Corona Española y luego a la entrada del Ejército Trigarante en la ciudad de México y un poco antes, la firma de los Tratados de Córdoba con O'Donoghú, de ahí se deriva ya la estructura inicial del Estado Mexicano.

Y desde el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba plantean ya la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, a través de la misma Regencia, que está formada por Iturbide y otros personajes, la propia Regencia establece un Reglamento inicial para convocar y organizar al Congreso Constituyente.

Dice Lorenzo de Zavala que ese Congreso Constituyente hizo de todo menos la Constitución; se ocupó de todo, nombró Emperador a Iturbide, luego dijo que no, hizo la Ley que lo declaraba reo de muerte si regresaba al país, se ocupó de todas las cosas, menos de la función para la cual había sido convocado, que era hacer la Constitución.

Entonces, ya éramos un país independiente, pero sin una estructura jurídica precisa, conocida, regular, que todos acaten, que todos acepten, estaban las cuestiones demasiado tirantes, la inexperiencia en materia política era muy grande, algunos mexicanos habían ido a las Cortes de Cádiz, primero a la formación de la Constitución de Cádiz y luego a los Congresos Constituidos en España, unos tenían una mínima experiencia en cuestiones de parlamentos, de redacción de constituciones, circulaba por ahí una mala traducción de la Constitución Norteamericana, las ideas habían ido penetrando lentamente a la Nueva España, porque había un control total, no llegaban los libros, en la Biblioteca de Miguel Hidalgo dicen que encuentra la Inquisición, el Contrato Social de Rousseau y el Espíritu de las Leyes de Montesquieu y algunos libros que estaban prohibidos, no podía tenerlos cualquiera, era un delito en contra de la integridad del Estado tener esa literatura.

Entonces la verdad es que era un pueblo acostumbrado a callar y a obedecer como había dicho el Marqués de la Croix, era un pueblo acostumbrado a que las autoridades venían de otro lado, que estaban centralizadas férreamente en las manos del virrey y al no haber experiencia política se empieza con demasiados tropiezos y titubeos.

Finalmente en 1824 se convoca a un Segundo Congreso Constituyente, ese Congreso sí se aboca, inmediatamente, a dos cosas: una que era fundamental en ese momento que es a expedir el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana como si fuera una asociación, una agrupación ante notarios, se levanta una acta por los diputados de los estados para crear la Federación.

Ya se había tenido alguna experiencia, la Constitución de Cádiz establecía las diputaciones provinciales, antes de que llegará O'Donojú, quien tenía la orden de restablecer la Constitución de Cádiz que había sido abrogada por Fernando VII, antes de eso dos provincias: Puebla y Chiapas, habían creado sus diputaciones provinciales, conocían la Constitución de 1812 que había estado en vigor unos años, y como saben que ya se restablece la Constitución, después de la revolución de Priego, entonces ellos se adelantan, antes de que llegue el decreto y la orden de España, para crear las diputaciones provinciales que eran pequeños congresos en cada provincia. Chiapas y Puebla crean sus propias diputaciones provinciales.

Cuando llega O'Donojú, como el representante del nuevo gobierno español que viene, entre otras cosas, a restablecer la vigencia de la Constitución; se encuentra con el hecho consumado de que Iturbide es dueño de todo el territorio y tiene que pactar y firmar en Córdoba, en nombre de España la Independencia de México.

Luego lo desconocen y los historiadores dicen él tenía, muy en su corazón, la esperanza de ser él el emperador, igual que Iturbide. Decían que un integrante de la casa reinante de los Borbones españoles y hasta a quien llamarían a gobernar, pero todos tenían ente sus esperanzas el que no aceptará ninguno y entonces se eligiera al emperador, a alguien local; tenía el ejemplo muy cercano de Napoleón, que sin ser descendiente de ninguna casa real había gobernado, era el Emperador de Francia.

Entonces eran los precedentes: O'Donojú, Iturbide, los dos, quizá algunos otros, tenían por ahí la ambición de serlo.

Pero inmediatamente después viene el primer constituyente fallido y luego, el segundo constituyente que si se aboca al cumplimiento de sus funciones y que, con las experiencias de las diputaciones provinciales que se habían organizado y las pocas experiencias que se estaban ya teniendo en política constitucional, lo primero que hacen es crear la Federación.

La inquietud de las provincias más alejadas de la capital, era la de separarse. Todas las provincias que integraban la cintura de América, Centroamérica, se separan y forman sus propios estados independientes.

La historia de Chiapas es muy conocida: son independientes unos meses; antes de tomar la decisión están indecisos, si se incorporan a Guatemala o se incorporan a México, pero cuando ya está levantada el acta creadora de la Federación Mexicana.

El Congreso Constituyente tuvo ese acierto político de oportunidad, de habilidad, de inteligencia, de crear la Federación, para que no se acabara de dismantelar la estructura de lo que había sido el reino de la Nueva España; se aceptaron los Estados como integrantes; se copió la Constitución Norteamericana y las antiguas provincias se improvisaron de Estados independientes, que no lo habían sido nunca, ni siquiera se habían independizado solas o separadas, había sido una sola independencia del reino de la Nueva España que se convertía en México, en el Imperio Mexicano como se llamó inicialmente.

Y después el acta de 1824. Esta acta es fundamental para la historia de México y en parte la historia del parlamentarismo, es un Congreso Constituyente que no tiene precedentes jurídicos, que es creado por la fuerza de las cosas, por las fuerzas sociales y políticas, pero que asume una responsabilidad jurídica y constituye una nueva entidad de derecho internacional y una entidad soberana frente a todos los demás Estados a través de una acta constitutiva, es el acta de nacimiento del Estado Mexicano.

Y luego, inmediatamente después, con los principios muy generales que establecen en esa acta, elaboran la Constitución de 1824, que tiene las características específicas del poder Legislativo que se van a repetir hasta nuestros días. Es la Constitución de 1824 la que crea, en primer lugar, el sistema bicameral, dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, una representativa de la población y otra representativa de los Estados que integran la nueva federación.

Están los principios fundamentales que son: primero, la calificación de sus miembros, cada Cámara, se establece en la Constitución de '24, copiando a la de Cádiz; califica la elección de sus integrantes, eso como ustedes saben prevalece hasta que se creó el IFE y el Tribunal Federal Electoral, que ahora es el que califica las elecciones, pero durante más de siglo y medio, este principio de que cada Cámara califica la elección de sus miembros, era principio indiscutible.

Luego establece que el quórum para abrir las sesiones será la mitad más uno y sigue siendo el quórum para abrir las sesiones de los Congresos mexicanos, durante toda la historia de nuestros Congresos el quórum sigue siendo la mitad más uno.

Se establece, en esa Constitución de '24, una fórmula de comunicación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; se establece que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo serán a través de comisiones ex profeso, que se designen para tener relaciones con el Ejecutivo o de los secretarios de la mesa directiva; se crea el gran jurado para conocer de las acusaciones en contra del vicepresidente y la Cámara de Diputados para conocer acusaciones en contra del Presidente de la República.

Recuerden ustedes que esa Constitución de 1824 estableció un sistema terriblemente ineficaz que fue el de depositar el Poder Ejecutivo en dos funcionarios: Presidente y Vicepresidente, pero no conforme al sistema norteamericano, en que los dos formaban parte de una misma planilla, que surgen del mismo grupo político, sino que en la Constitución de '24 se estableció una fórmula muy fraternal y muy inocente, que fue la de que el Presidente era el que había ganado las elecciones y el Vicepresidente el que había quedado en segundo lugar.

Entonces había sido su contrincante, y eso fue un fracaso, cada vicepresidente se levantaba en armas contra el presidente, indefectiblemente.

Luego se estableció otro principio que es fundamental del Derecho Parlamentario que ya tenía sus precedentes en la de Cádiz, la inviolabilidad de la persona de los legisladores, de alguna manera lo que se llama en forma un poco amplia y confusa "el fuero constitucional"; se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones, por sus manifestaciones en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad.

No se podía iniciar ningún procedimiento de carácter penal en contra de los legisladores, si los demás integrantes de su Cámara no decretaban que procedía ser juzgado; es lo que se llama "el fuero" constitucional, no hay posibilidad de que un diputado o que un senador y otros funcionarios sean juzgados, si no existe previamente una declaración de la misma Cámara de que se quedan sujetos al procedimiento común.

Se estableció también el pago a los legisladores por su trabajo, se denominaba entonces "la indemnización", no era la dieta, era la indemnización, porque tenían que dejar sus otras actividades, tenían que distraerse de otras cosas, entonces era correcto que se les indemnizara por sus servicios.

Eso, por ejemplo, Cicerón lo menciona varias veces en sus obras. En el Senado Romano los senadores no cobraban al Estado Romano; ellos eran dueños de tierras y de esclavos y de ganado y eran mercaderes, pero ellos no cobraban; los cargos eran honoríficos. Cada uno tenía su propio modo de vida.

Recuerden ustedes también como se establecía entre los requisitos para ser diputado o senador, tener una renta específica; no cualquiera podía tener un cargo en la Constitución de 1824. Se necesitaba que acreditaran tener una renta.

Finalmente se estableció lo que es propiamente la esencia del Poder Legislativo, en la Constitución del '24, que los legisladores podían iniciar leyes, tanto senadores como diputados tenían la facultad de iniciar leyes, porque en la Constitución de Cádiz no tenían esa facultad los integrantes de las Cortes. En la Constitución de Cádiz se decía que el poder Ejecutivo recae en el Monarca, en el Rey de España; el Poder Legislativo en el Monarca y las Cortes, entonces el Rey de España podía iniciar leyes y las Cortes tenían que aprobarlas, pero la iniciativa tenía que venir del Ejecutivo.

En la Constitución de 1824 se establece el otro mecanismo, el cual es una novedad, para nosotros es una novedad de perogrullo. ¿Cómo va a haber legisladores que no puedan iniciar el proceso legislativo, que no tengan la facultad de iniciativa? Pues eso, en ese momento fue, como quiera que sea, una novedad.

Esta Constitución tomó también una providencia muy sabia en materia legislativa: estableció que no se podría reformar antes de 1830, es decir, la Constitución se va a probar durante seis años cuando menos, porque ustedes saben que nuestra vocación legislativa es terrible. Las

constituciones se empiezan a reformar al día siguiente; acabamos de reformar algo y ya estamos pensando en modificar Hicimos la Ley Orgánica del Congreso y ya estamos diciendo: oye, nos equivocamos, requiere modificación. Los Constituyentes del '24 dijeron en un transitorio: "Seis años no podrá modificarse la Constitución", y se así se va a saber realmente si es la adecuada. Es un tiempo suficiente para madurar las posibles modificaciones. Fue una decisión sabia.

Y luego otra decisión, que en estos tiempos sería muy difícil, pero que ha sido motivo de proyectos de cambio a la Constitución, y es que las modificaciones a la Constitución de '24 no podían ser hechas por una sola Legislatura, tenían que participar dos Legislaturas, una en la que se propusiera la modificación, y la siguiente que la aprobaba o la rechazaba.

Con el dinamismo actual no es fácil. Los cambios a la Constitución a veces requieren celeridad, pero era una decisión, como quiera que sea, sabia.

Alguna vez al maestro Rafael Preciado Hernández, que fue por muchos años el Director del Seminario de Filosofía de la Facultad de Derecho de la UNAM, decía cuando se hablaba mucho del cambio democrático de las estructuras, que había que reformar las estructuras, él decía: "Bueno, está bien, hay muchas estructuras que hay que reformar, pero lo primero que deberíamos ver es si funcionan las que están, porque no hay una aplicación plena de las normas constitucionales y legales en la vida cotidiana; hay un divorcio entre lo que dice la Constitución y la ley y lo que pasa en la práctica", ¿Qué vamos a reformar? ¿Para que vuelva a suceder lo mismo? Primero vamos a ver que se apliquen estas estructuras y luego ya vemos si las cambiamos o no, si funcionan o no. Era la previsión del Constituyente de '24.

Vienen después las Constituciones conservadoras de 1836, las Siete Leyes y luego las Bases Constitucionales de '42, que tienen como característica fundamental, la supresión del Senado. El Senado se convierte en otra cosa, en una Cámara Revisora, semi-aristocrática, de notables, pero no suprimen al Senado y es hasta la Constitución de 1857 que se hace ese experimento extraordinario en la vida parlamentaria mexicana, suprimir el Senado.

La constitución clave de la historia del siglo XIX, es la Constitución de 1857. Suprime, entre otras cosas, al Vicepresidente que había sido una experiencia muy mala, pero también suprime al Senado, crea un Congreso Unicameral, donde es la Cámara de Diputados la que tiene todas las funciones.

Les decía yo a ustedes que algunas funciones, como es esa necesidad del equilibrio que deben los estados en su representación, se le dan a través de las diputaciones estatales. Las diputaciones estatales tienen ciertas ventajas, ciertos privilegios que antes se referían a los senadores y el experimento es muy interesante.

Por primera vez el Ejecutivo se ve ante un Congreso fuerte, un Congreso que, además, surge de la Guerra de Tres Años y de la guerra contra el Imperio, un Congreso con personalidades destacadas; los liberales más importantes, los moderados más destacados, juristas, hombres que habían tomado las armas contra el enemigo, los conservadores y luego el Imperio, forman parte de ese Congreso y son efectivamente un límite al Poder Ejecutivo, es la famosa circular de Lerdo de Tejada que era el Secretario de Gobernación de Juárez, proponiendo que se reviva el Senado; una Cámara sola tiene mucha fuerza y dos Cámaras ya tienen menos fuerza.

MÓDULO II

(4a. Sesión, 14 de marzo de 2000).

Al final de la clase pasada hicimos un rapidísimo análisis de la historia del Derecho Parlamentario, distinguimos el parlamentarismo anterior a la Revolución Francesa y a la Constitución Norteamericana, el que tiene como característica fundamental que, al igual que el parlamentarismo moderno, es un parlamentarismo deliberativo, que discute, que se reúne en cuerpos colegiados para dar puntos de vista, pero a diferencia del parlamento moderno; el parlamento antiguo no tenía fuerza decisoria, la decisión la tomaba el monarca, el emperador, el rey, el señor que convocaba a sus súbditos para escuchar sus puntos de vista.

Esa situación prevaleció durante toda la Edad Media y se mantuvo hasta que se inició la nueva fórmula en la que se considera al parlamento el titular de la soberanía, el representante de la soberanía que es el pueblo y entonces se inicia la etapa del parlamentarismo moderno.

En México la Constitución de 1824, es la que por primera vez se enumeran los puntos fundamentales de un sistema legislativo, que se toma por supuesto de sistemas ya establecidos, básicamente de la Constitución de los Estados Unidos, algo de la Constitución de Cádiz y en donde quedan plasmados los principales puntos que van a seguir repitiendo, prácticamente hasta nuestros días: hasta hace muy poco, la calificación de las elecciones, que cada Cámara hacia de sus integrantes; la exigencia del quórum, la mitad más uno: la forma de comunicación de las cámaras entre sí y de las cámaras con el Ejecutivo, a través de comisiones especiales: el sistema jurisdiccional para el Poder Legislativo, el gran jurado para juzgar a los altos funcionarios públicos, presidente y vicepresidente: se estableció la inviolabilidad de los legisladores, el fuero; el pago a los legisladores, lo que ahora se llama dieta, y que entonces se decía indemnización y; se estableció también, lo que es muy evidente, pero que es necesario recordar y tener siempre presente, porque ha habido épocas en que prácticamente no se usa este derecho, que es la facultad de los legisladores de presentar proyectos de leyes.

Esta fórmula con el sistema bicameral, que se estableció en la Constitución de 1824, fue pasando a las demás constituciones.

En la Constitución de 1857, la que da lugar a la guerra de reforma y a la guerra de tres años, esta Constitución fue unicameral y este sistema permitió la formación de un Poder Legislativo mucho más fuerte también formado por personajes muy destacados. Al triunfo de Juárez en contra de Maximiliano y de la intervención francesa, se formó un Congreso en el que estaban los liberales más destacados del tiempo, personas que tenían valor por sí mismos, que habían luchado en la guerra consolidando una oposición política, individual y personal, y que juntos constituían un verdadero y efectivo contrapeso al Poder Ejecutivo.

Este Congreso causó problemas al Ejecutivo que estaba, además, acostumbrado a gobernar sin contrapeso; Juárez gobernó prácticamente sin Congreso, todos los años de las dos guerras y se encuentra de pronto, ya consolidado su poder, ya en poder de la capital y del país entero y dominadas las mayorías de las insurrecciones, quedaba por ahí la Sierra Gorda de Querétaro y en Nayarit en la Sierra de Alica, alguna rebelión, pero prácticamente ya con el control del país y se encuentra entonces con el contrapeso de un Congreso que no le permite lo que él quiere, que lo tiene, hasta cierto punto, limitado en la vida política.

Esto provoca la inquietud, tanto del Presidente como de su ministro principal, su Secretario del Interior, que era Sebastián Lerdo de Tejada, que trata de modificar y volver al sistema de la Constitución de 1824, de dos cámaras. No lo logra la famosa circular de 1872, que emite Lerdo de

Tejada, a la ciudadanía y al mismo Congreso y a los políticos del tiempo, la reinstauración del Senado.

El Senado había sido considerado por los triunfadores de la Revolución de Ayutla, como la Cámara representativa del poder conservador, era el cuerpo colegiado, aristocratizante, que se había considerado siempre como representativo, en las dos constituciones centralistas, de los sectores económicamente fuertes, de la tradición de un conservadurismo extremo; entonces, los constituyentes de 57 lo rechazaron por eso y también para darle fortaleza al Poder Legislativo.

En la circular de 1872, Lerdo de Tejada argumenta que, es necesaria una segunda Cámara para moderar los excesos de la primera -menciona- y porque le parece a él que se puede caer en una especie de asambleísmo autoritario, en donde el presidente se convierte en un poder prácticamente nulo y donde sea la asamblea, la Cámara de Diputados, la única que tome todas las decisiones. No logra en ese momento hacer la modificación, pero un par de años después, cuando él ya es Presidente de la República, con fuerza propia y con una Cámara ya más dócil y diferente, se restaura el Senado de la República en 1874. Este quizá sea el incidente más importante de la historia del parlamento mexicano.

Durante la época de Porfirio Díaz, que es la que sigue a la de Lerdo de Tejada, los largos 30 años de gobierno porfirista, el Congreso se va volviendo paulatinamente un instrumento dócil al Poder Ejecutivo, que acepta y simplemente confirma, y que es, inclusive, puesto por el mismo Presidente Porfirio Díaz quien tenía el lema de "poca política y mucha administración", él administraba, era un equivalente a la tecnocracia actual, tenía poco interés en que hubiera una vida política intensa en el país, pero sí en manejar, administrar, bajo el espíritu comtiano del progreso y de la fe en la ciencia, se propone reformar al país y realmente lo logra, establece un sistema de vías de ferrocarril, telégrafos, moderniza al país en lo que era posible entonces; pero mantiene en la política todo tranquilo, bajo su égida y su control. Y en el Congreso premia a sus periodistas destacados, a poetas, Salvador Díaz Mirón fue diputado varias veces, era fogoso, vehemente, pero vehemente en contra de sus compañeros, pero dócil frente al Ejecutivo, como poeta es admirable y extraordinario, quizá uno de los más expresivos en lengua castellana con sus sonetos y sus versos extraordinarios, pero en política fue siempre un desastre y personalmente era un hombre arbitrario, era ya director del Imparcial, que era el periódico que sostenía el régimen de Huerta frente al carrancismo que venía, que avanzaba rápidamente, me estoy saliendo un poco del tema, pero me acordé de esa anécdota que nos contaba nuestro profesor de literatura, don Vicente Magdaleno decía que aquí en la capital estaba Salvador Díaz Mirón, con su equipo del periódico, estaba enardecido de que ya estaban llegando los carrancistas a la capital y entonces todo mundo se estaba dispersando, escondiéndose y yéndose al extranjero, entonces sacó don Salvador Díaz Mirón, ya viejo para entonces, un par de pistolones calibre 44 y se puso una silla en la entrada del Imparcial y se quedó ahí con las manos cruzadas, una pistola en cada mano para esperar a los carranclanes, a los bandidos que venían, según él decía, del Norte, los injuriaba constantemente en el periódico; y entonces invitó a los trabajadores, ahí del periódico, a los reporteros y al equipo de prensa a que se quedaran con él y ninguno se quedó, todos se fueron, se escaparon. Y un jovencito que acomodaba tipos ahí en la imprenta, se fue a su casa y luego dijo, como dejó a don Salvador solo allá y cogió por ahí una escopeta vieja que tenían y se regresó a apoyar a don Salvador y ya cuando llegó, se encontró que él también ya se había ido.

Y ese era uno de los diputados que repetían, Porfirio Díaz lo designaba cada vez, y a otros muchos, inclusive a algunos que fueron sus enemigos, él los designaba y los tenía de esa manera de su lado, a don Francisco Bulnens, el extraordinario polemista, fue también varias veces diputado, porque don Porfirio era el que los nombraba.

A la caída del régimen viene un resurgimiento de la presencia del Poder Legislativo muy breve, la Constitución de 1917 es un gran esfuerzo para restablecer un sistema de equilibrio de los poderes; esa es la intención, primero de Madero, a su triunfo, de darle fuerza al parlamento, al Congreso, de respetar sus decisiones, de respetar la elección, hay quizá por primera vez en 1912 unas elecciones libres y la gente elige, aparecen partidos nuevos, el partido católico con un grupo muy importante de representantes y otros grupos y hay una elección que no la hace el Gobierno.

Algunos de los personajes destacados mexicanos del siglo XIX habían dicho: si el pueblo no hace las elecciones, las tenemos que hacer nosotros; porque no había interés, porque una gran masa del pueblo no estaba acostumbrada a participar en política y ellos lo hacían todo. Era una República, pero una República muy difícilmente en acción, tenía que venir de arriba hacia abajo todo el impulso de la vida política.

Y así se vuelve a repetir después de la Revolución de 1910, primero el huertismo, prácticamente controla al Congreso con el famoso mecanismo, formalmente impecable, cuando obliga a Madero y a Pino Suárez a que renuncien, recuerden que el sistema de vicepresidente se había vuelto a establecer y que había suprimido desde la Constitución de 57 por conflictivo y que se restablece ya al final del régimen de Porfirio Díaz, porque se prevé que Porfirio Díaz, siendo un hombre ya viejo, que probablemente pudiera morir en el transcurso de su último período de gobierno, para el cual fue electo en 1910, entonces se reforma la Constitución, a petición de los científicos, del partido de Porfirio Díaz, que lo convencen de que tenga un vicepresidente, se restablece el sistema de vicepresidente y Madero tiene que jugar, cuando es candidato a la presidencia, con un vicepresidente, que era José María Pino Suárez.

Cuando Huerta traiciona a Madero y apoya al movimiento de la Ciudadela y lo apresa en el Palacio Nacional con Blanquet y Mondragón y todo el equipo militar que tenía a su lado, a Madero y a Pino Suárez los obliga a que firmen la renuncia, Madero a Presidente y Pino Suárez a la vicepresidencia; y entonces, de acuerdo con el sistema que establecía la Constitución, él que sustituía al vicepresidente sería el secretario de Relaciones Exteriores, que era Pedro Lascurain, quien temeroso de que le pasar lo que a Madero y a Pino Suárez, que fueron asesinados casi inmediatamente después de que renunciaron, protesta ante el Congreso en su cargo de Presidente e inmediatamente designa a Victoriano Huerta, Secretario de Relaciones Exteriores, que sería el que lo sustituyera no habiendo vicepresidente, y renuncia a la presidencia.

Pero todo eso ante un Congreso asustado, atemorizado, dócil, algunos se oponen no en forma muy abierta. Belisario Domínguez, no puede decir su discurso, porque era suplente, no era propietario y no lo dejan hablar, entonces publica su famosa recriminación a Huerta, por lo cual es asesinado, Gurrión y algún otro fueron perseguidos por Huerta, pero la mayoría del Congreso se mantuvo temeroso, no asumieron una posición decidida y son prácticamente borrados; vuelve a establecerse durante todo el sistema de Huerta, un sistema de Congreso totalmente dócil.

Al triunfo de Venustiano Carranza el Congreso se mantiene igual, sin ningún destello de independencia y a partir de la Constitución de 1917 se confirma el sistema bicameral, se establecen las reglas que ya ustedes conocen, de las dos cámaras, sus relaciones, esta separación de funciones, en donde al Senado de la República se le dan las funciones relacionadas con la política exterior y a la Cámara de Diputados las funciones relacionadas con las finanzas públicas, aprobación del presupuesto, de la Cuenta Pública, la participación en las cuestiones económicas, además de todas las funciones que tienen entre ambas, como Congreso.

Las reglas que tenemos hasta ahora, básicamente son las que se establecen en 1917 y a partir de entonces, la historia de nuestro Congreso ha sido una historia difícil; frente a un Ejecutivo muy fuerte, en momentos prácticamente dictatorial, en algunos momentos de poderío absoluto, todos

los sistemas que ustedes han oído hablar, el palomeo, la designación, la decisión de quién va a ser representante, y luego, la conformación de un Congreso en el que los sectores que integraban al partido principal y prácticamente el único, durante mucho tiempo, en la práctica, el único, aunque había algunas incipientes rebeldías y formaciones de grupos, se distribuyen los cargos a través de los sectores.

Sin embargo, y esto habría que decirlo como algo positivo, se mantiene siempre la formalidad, se cuidan las formas, se siguen las formas al haber convocado siempre a elecciones sin fallar, el haber hecho todo formalmente, levantando actas, hecho elecciones, abierto casillas, todo eso, aunque no era muy regular o a veces era muy irregular, todo eso permite que vaya habiendo un entrenamiento ciudadano.

Podría decir que ahora el pueblo de México ya está habituado a la lucha, a la participación y que ya cada vez más, esto ya ustedes lo están viviendo, el parlamento mexicano, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, las dos cámaras, cada vez más, participan y son factores reales de poder.

Los datos de las normas parlamentarias durante todo este tiempo, se mantienen prácticamente iguales, antiquísimo reglamento se va reformando periódicamente, pero con pequeños ajustes, básicamente para ir adecuando las reglas al crecimiento paulatino de las cámaras.

Para la parte histórica, les sugiero los libros de Historia de México de don Daniel Cosío Villegas, Los Principios del Derecho Parlamentario.

Creo que no puede haber una teoría del Derecho sin la búsqueda y la fijación de un sistema de principios. Los estudiosos del Derecho consideran que hay ciertos principios fundamentales que están atrás de la normatividad vigente y que constituyen el apoyo teórico al Derecho y de cada una de las ramas del Derecho también, según sus peculiaridades, según el tema que le toca regular, el área de la vida pública o privada que le toca regular, las características, la tradición le permiten ciertos principios que se mantienen como el *sustratum*, como el fundamento del Derecho Positivo.

El término principio nos indica el origen de algo, el principio de una cosa es su inicio, su origen. Aristóteles en su metafísica, hace una metáfora que a mí me parece muy expresiva y que nos va abriendo la razón y el significado de la palabra principio.

Aristóteles, al hablar de los principios de las cosas, dice que todas las cosas tienen un principio, pero que él las compara a un viaje, un viaje tiene un principio, hay un punto de salida y luego hay una línea del viaje que culmina en el punto final del viaje. Y dice Aristóteles, ese punto final, también es un principio, aunque esté a la postre del camino, es un principio porque el viaje se origina por la intención de llegar a ese punto final.

Hay un punto de partida, que sin duda es un principio, es el inicio del viaje, pero hay otro principio que motiva, es el principio que le da sentido al viaje, dice Aristóteles, es un viaje que tiene dos principios: el principio inicial, el punto de partida y el punto de llegada, que es al que quería llegar el viajero.

Estas ideas que Aristóteles desarrolla en la metafísica, que después se precisan y se amplían en la filosofía escolástica medieval, básicamente por el extraordinario pensador que fue Santo Tomás de Aquino, como compilador y que hace una reflexión, prácticamente universal de las cosas; establece la existencia para todas las cosas, de cuatro causas o cuatro principios, una causa también es un principio, la causa de algo es el principio de eso, es lo que produce al ser futuro, la causa de algo.

Santo Tomás de Aquino, siguiendo el pensamiento aristotélico, habla de que todas las cosas tienen cuatro causas: tienen, en primer lugar, una causa material, de qué está hecho algo, cuál es la materia de que están hechas las cosas; en segundo lugar, la causa formal, cuáles son los datos diferenciadores, que distinguen a cosas que son de la misma materia, las dos son de madera, pero la causa formal, qué aspecto toman, cómo están conformadas, qué características, qué datos específicos tiene cada una de las cosas, es la que distingue a unas de las otras. La causa material y la causa formal, son las causas, básicamente, de los objetos tangibles.

Pero también se refiere, Santo Tomás de Aquino, a los objetos intangibles, a las ideas, a los objetos ideales, dentro de los cuales estarían las normas jurídicas. Y existen además para todas las cosas, tangibles e intangibles, dos causas más: Dice Santo Tomás: la causa eficiente, quién hace la cosa, quién la construye, la fabrica, y luego la más importante de todas, la causa que ilumina a todas las demás y que le da sentido a los objetos, a las cosas, a las ideas, a los pensamientos, a las creaciones, es la causa final, para qué existe algo, cuál es su fin, cuál es su sentido.

Max Webber, el extraordinario sociólogo y pensador, yo diría casi contemporáneo, hablaba precisamente de que lo distintivo de la obra humana es el sentido, nosotros llevamos a cabo muchas acciones personales, individuales, que no tienen sentido, a veces son las puras funciones biológicas que tienen su sentido derivado de las leyes de la naturaleza, respiramos, circula nuestra sangre, tenemos procesos digestivos, actuamos, tenemos ahí unos hechos más que acciones, que se derivan de las leyes de la naturaleza; y luego tenemos algunos actos reflejos que llevamos a cabo sin darle ningún sentido, por ejemplo: acomodarme los lentes, jalarnos la manga, algún acto que no tiene ningún sentido, son actos reflejos que responden a costumbres, a formas de hacer las cosas.

Pero dice Max Webber, hay otros actos a los que les damos un sentido, lo propio, lo característico de los actos verdaderamente humanos, son los actos a los que les damos un sentido, cuando hacemos algo por buscar alguna finalidad, porque queremos hacerlo para algo, esos actos con sentido, es una vuelta y una expresión más moderna del mismo concepto de la causa final; las cosas tienen una causa final y las obras de los seres humanos tienen la causa final que el creador de esa obra le da, nosotros hacemos algo y lo hacemos para una finalidad, buscamos un fin, a veces no lo confesamos, a veces expresamos cuál es el fin que perseguimos, a veces nos lo reservamos, a veces, inclusive, nos lo ocultamos a nosotros mismos.

Las leyes de la naturaleza no cambian, si se dan las causas, se producen los efectos necesariamente, en cambio en el ámbito de las acciones humanas en donde existe el sentido, existe también la libertad, tenemos esa facultad específica del libre albedrío, de la libertad, que nos permite escoger las finalidades que vamos a buscar o a perseguir; y dentro de este pensamiento general, acerca de los principios y de la búsqueda de los principios del Derecho, tenemos que preguntarnos varias cosas, respecto de las normas jurídicas, tenemos que preguntarnos: ¿Qué son? ¿Cuál es su materia? ¿De qué están hechas?.

Tenemos que preguntarnos también: ¿cómo se distinguen unas normas de otras? Que sería su causa formal. Ya sabemos que las normas son preceptos, son indicativos de conducta, son exigencias de que las cosas se hagan de cierta manera, pero luego hay normas muy distintas, unas de otras, que serían su causa formal, hay normas de Derecho Público, de Derecho Privado, cada una de las ramas del Derecho tiene su propia estructura normativa, ésta sería la causa formal de las normas de Derecho.

Y luego hay también una causa eficiente, quién es el que hace las normas, a veces es un poder constituyente, a veces es una autoridad personal, autocrática, un monarca, pero a veces en la modernidad es un congreso; y luego tenemos que tener también muy en claro, ¿cuál es el fin de

las normas? ¿Para qué están destinadas? De esto, hacíamos ya una reflexión en alguna clase anterior, en la que veíamos que el positivismo jurídico, el formalismo jurídico, que es una forma muy clara y lógica y racional de explicarnos las normas, todas las normas tienen un supuesto, unas consecuencias, si hay incumplimiento unas segundas consecuencias que son la sanción, la exigencia del cumplimiento forzado o la pena por no haber cumplido esa fórmula, kelseniana que decía: si es A debe ser B, si B no es, debe ser C, supuesto, hipótesis, consecuencias, incumplimiento y sanción, nos explica muy claramente la fórmula, pero lo que le da sentido a las normas, les decía yo desde esa primera clase, que lo que quiere el legislador, es lo que le da sentido, lo que le da contenido, lo que enriquece, lo que llena la fórmula vacía es el sentido de la norma.

Hay un autor que tiene un libro que se llama "El Derecho como Texto". Él dice; un aspecto del Derecho es estudiar el texto, el texto del Derecho, su materia, como están formuladas las normas, se parece en eso mucho y se acerca a la técnica legislativa; pero él dice: el Derecho es en realidad, en el fondo un mensaje.

Habla de la integración del Derecho como una serie de mensajes, algunos que constituyen decisiones, otros que constituyen prevenciones y otros que constituyen definiciones; el Derecho es también entonces un texto.

Si nosotros seguimos ya pensando en el Derecho Parlamentario y desentendiéndonos de las generalidades de los principios del Derecho, podríamos decir que el Derecho Parlamentario tiene, en primer lugar, una causa material que es la misma que tienen el resto de las ramas del Derecho que son normas, el Derecho Parlamentario está formado por una cantidad determinada de normas que constituyen su materia, de eso está hecho el Derecho Parlamentario, son normas redactadas, expresadas verbalmente en el lenguaje de cada lugar y de cada Estado, usando el idioma preciso, las normas, desde el punto de vista material son palabras, son oraciones, son frases, son cláusulas, son textos más o menos grandes.

Hay, en algunos casos, normas que contienen dentro de sí mismas fórmulas matemáticas, hay alguna, cuando menos una que yo conozca, la Ley de los Símbolos Patrios, la Ley que regula los símbolos nacionales, el Escudo, La Bandera y el Himno, esta ley tiene dentro de su texto notas musicales, la ley transcribe el himno expresado, no en un texto verbal de la lengua castellana o español, sino en notas, con la simbología propia con que se expresa la música y forma parte del texto de la ley, así se debe cantar el himno.

Yo recuerdo cuando se aprobó esa ley, había dos músicos destacados en esa legislatura, que era, uno de ellos Venus Rey, Venustiano Reyes y el otro era, Juan José Osorio, entonces ellos fueron los que explicaron ahí como estaba hecho; luego alguno de ellos, creo que Venus Rey, me hizo el comentario por ahí, fíjese que nos equivocamos, hay que corregir eso, oiga, no sé si se corrigió o no, de todas maneras el himno se toca y se canta como ya se sabe.

La materia de ley es el texto en lenguaje, en la forma de expresión que está establecida para un Estado determinado, en el último número de la revista Quórum hay un artículo de un profesor de Derecho, habla de la técnica legislativa y pone como ejemplo una norma ininteligible, una serie de fórmulas que están en una norma de carácter fiscal, ustedes lo van a ver en la revista, que son fórmulas matemáticas y un lenguaje totalmente inaccesible para cualquiera que no sea especialista en esa materia.

Hay algunas veces que se ponen fórmulas en las normas, la generalidad de las leyes, las que constituyen el centro de un sistema jurídico, son normas que contienen básicamente texto, eso es su materia, aunque eventualmente pueden tener alguna otra.

Por ejemplo, las leyes que regulen la construcción, las leyes que regulen las importaciones, exportaciones, a lo mejor tienen que usar fórmulas químicas, fórmulas matemáticas, cálculos de mecánica de suelo, a veces, eventualmente puede haber esa diferencia, pero el texto fundamental está en palabras y básicamente indicativos de conducta.

La causa formal del Derecho Parlamentario, debe ser el punto que haga la distinción, la diferenciación, entre las normas de Derecho Parlamentario y todas las demás; aquí tendríamos que decir que la forma de las normas parlamentarias, las tenemos que encontrar por la definición de su creador, el Poder Legislativo o el Poder Constituyente, nos dice cuáles son, las que destina a la vida del Congreso, la diferenciación será porque hay normas específicas que regulan la vida del parlamento, de las cámaras y éstas son las que formalmente se distinguen de otro tipo de normas. El poder que crea la norma, también le da su forma diferente a las de otras disposiciones normativas y ésta es su causa formal.

La causa eficiente de las normas de Derecho, la encontramos en dos posibilidades: la primera es la causa eficiente generadora, el poder constituyente prejurídico, que surge de la realidad social, a través de un acuerdo, a través de un motín, de una revolución, de una sonada, el poder constituyente que se decide con la voluntad y con la fuerza material física, puede tener fuerza moral por supuesto, si está respaldado, pero también puede ser un poder arbitrario.

El poder de hecho sociológico que crea la Constitución, es la primera causa eficiente de las normas de Derecho parlamentario, es el que dicta las primeras normas de Derecho Parlamentario, que son la parte de la Constitución, dentro de la parte orgánica de la Constitución, las reglas que regulan al Poder Legislativo.

Y luego vienen los poderes constituidos, en la misma Constitución se establecen las facultades que tiene el poder constituido para hacer las nuevas normas de Derecho Parlamentario y todas las demás, pero específicamente las que nos interesan son las del Derecho Parlamentario y viene un poder constituido que es el Congreso de la Unión, con intervención eventualmente del Poder Ejecutivo, que crea la norma secundaria, la norma derivada y que es una segunda causa eficiente de un sistema derivado del primero, que regula la vida del Parlamento.

Y luego entre los poderes constituidos podemos distinguir al legislador ordinario del legislador constitucional, del legislador que tiene facultades para reformar la misma Constitución, podemos hacer esa diferenciación, aunque coincidiendo que en ambos casos estamos frente a un poder constituido y no constituyente.

Aún el poder reformador de la Constitución, como se le dice ahora, ese poder no es constituyente, puede modificar la Constitución, pero tiene que hacerlo de acuerdo con las reglas iniciales que el poder constituyente le asignó y dentro de ese marco inicial que es la misma Constitución.

Entonces, ese debate es muy interesante, si se puede reformar la Constitución en su totalidad y si se puede reformar también la regla que permite la modificación a la Constitución, si el constituyente creó un sistema y para modificar ese sistema señaló ciertos requisitos, un problema muy interesante de interpretación y de ontología jurídica, es determinar si esa norma específica, en nuestro caso el 135 o por el poder reformador de la Constitución o si esa norma, como sostienen algunos, es intocada y es lo único que deja el poder constituyente que no pueda modificarse.

Además de las que se han llamado las decisiones políticas fundamentales, que muchos teóricos: Karl Smith en Alemania y Mario de la Cueva en México, sostienen que hay ciertas normas de Derecho Constitucional que pueden variar en su forma, más no en su fondo; puede haber variaciones sobre muchas cosas, pero hay ciertas decisiones, la división de poderes, la

democracia, la soberanía popular, que no pueden ser modificadas por el poder constituido de ninguna manera, son los datos esenciales, sustanciales de la normatividad constitucional.

Pero podríamos encontrar entonces, tres causas eficientes: el poder constituyente, el órgano normal de reforma de las leyes y el órgano revisor de la Constitución, que en nuestro caso son las dos cámaras federales y las cámaras locales que basta que se expresen una mayoría de los congresos estatales.

Así lo decía Tena Ramírez que era el constituyente permanente, pero en realidad no están constituyendo la nueva estructura jurídica, están reformando la que ya está constituida; entonces el término para decir lo mismo, es el de poder revisor de la Constitución, que es como lo dice Carpizo y como lo dicen otros autores más recientes.

Es un poder que puede modificar la Constitución, pero no está constituyendo al Estado, como sí lo hace el poder constituyente, que crea un nuevo orden jurídico; aquí, dentro del mismo orden jurídico, solamente se hacen cambios, por eso distinguiría yo los tres niveles: el poder constituyente que sí hace una nueva normatividad completa, y luego el órgano normal, el legislador común, que simplemente modifica las leyes, y luego el poder revisor de la Constitución que está formado por órganos federales y órganos estatales, sustituiría al término anterior.

Este tema de la causa eficiente, tiene otra vertiente interesante, ¿quién hace las leyes, incluida la Constitución y las demás leyes? Primero, como lo acabamos de ver, podemos decir que las leyes las hacen estos poderes, el poder constituyente y los poderes constituidos, ellos son esos poderes, las cámaras con el visto bueno del Presidente, con su no veto, con la publicación.

Sin embargo, Mario de la Cueva dice y aquí nos va acercando al tema siguiente que es el de la representación, dice: que efectivamente son esos órganos que específicamente tienen a su cargo la formación de las leyes, su redacción, el seguimiento de los pasos procesales que se requieren para que la norma entre en vigor, esos son los que materialmente hacen las cosas, pero el único legislador posible es el soberano, el único que puede darle fuerza de ley a las leyes, el único que puede decidir cual es la legislación que rige al mismo es el pueblo soberano, en un sistema democrático es el soberano el que hace la ley; en un sistema no republicano, no democrático, la ley la hace la autoridad, efectivamente.

Hay un legislador que puede ser el rey o que puede ser un congreso, como en las Cortes de Cádiz, que hicieron una ley, pero bajo el gobierno unipersonal del monarca al que le fue impuesta y que él aceptó una Constitución, pero es el poder el que da, es una Constitución otorgada, en una clasificación de las constituciones se dice, hay constituciones que la autoridad otorga, el monarca, el congreso, le dan al pueblo su constitución.

Pero, dice Mario de la Cueva, en nuestro propio sistema, no es el poder el que hace las leyes, es el pueblo que emplea a sus representantes, que son a los que les encomienda la elaboración de las leyes, pero él es el que le da fuerza de ley, es el pueblo, es la soberanía popular la que es la verdadera causa eficiente de las normas jurídicas.

Es una reflexión más bien de carácter teórico y político, pero interesante y que tenemos que considerar, es el pueblo mismo el que se da sus leyes es a través de sus representantes y si no las quiere las rechaza, es decir, el pueblo tiene que aceptar todos los días, en ese plebiscito cotidiano, en el que estamos aceptando vivir bajo las leyes que tenemos, es la causa eficiente de la legislación, es el pueblo mismo.

Y dentro de esas diversas multiplicidad de normas, que el pueblo mismo se da, a través de sus representantes, están las específicas que nos interesan a nosotros, que constituyen el Derecho Parlamentario; y luego, finalmente, lo que ilumina todo lo demás, es la causa final, ¿cuál es el fin, el sentido que debe tener una norma jurídica? ¿Para qué es dictada? ¿Para qué es puesta en vigor una norma jurídica? Debe ser para algo, ¿cuáles son los fines del Derecho?

El maestro Rafael Preciado Hernández, en su libro de Filosofía del Derecho dice que los fines específicos del Derecho son: el bien común, la justicia, el orden y la seguridad, que son los fines para los cuales existe el Derecho, el establecer una serie de circunstancias que permitan el desarrollo de todas las personas, dentro de una colectividad; la justicia, la impartición de justicia, la justicia conmutativa, la distributiva, da a cada quien lo que le corresponde, es un fin específico del Derecho.

Que se sepa qué sucede, qué esperamos de los demás y qué esperan los demás de nosotros, que sepamos con certeza que hay un lugar específico dentro de la sociedad para cada uno de nosotros y la seguridad, que estén protegidos nuestros intereses, nuestra persona, nuestros bienes, nuestras familias, son los fines específicos del Derecho. El fin de la norma es conseguir esos valores para la sociedad, eso es lo que dice el maestro Preciado Hernández.

La causa final de las normas de Derecho parlamentario debe ser el establecer un proceso legislativo, un sistema que permita a la sociedad darse sus normas, el Derecho Parlamentario es una especie de Derecho del Derecho; todas las normas tienen como finalidad, algún sector de la conducta de los integrantes de la sociedad, de las personas, pero el Derecho Parlamentario, tiene como área específica, el mismo proceso legislativo.

Por eso hay autores que sostienen que inmediatamente después de las normas constitucionales deben estar las normas de Derecho Parlamentario, porque son las que están hechas para hacer y revisar las demás leyes.

El fin de la norma de Derecho Parlamentario, decía José Alfonso Da Silva, profesor de Sao Paulo, es el proceso legislativo; el fin de la norma de Derecho Parlamentario, es el proceso legislativo, establecer las reglas que deben seguirse para que un proyecto de ley se convierta en obligatoria, entre en vigor y su aplicación y cumplimiento sean forzosos, que vincule a los destinatarios.

Puede haber un proyecto de ley estupendo, técnicamente perfecto, pero si no se siguen los procedimientos del Derecho Parlamentario, el proyecto inicial, la prestación de la iniciativa, la discusión en las cámaras, primero en las comisiones, luego en el pleno, en una cámara, en la otra, el envío al Ejecutivo, la publicación finalmente para que entre en vigor.

Si no se cumplen todos los pasos que el Derecho Parlamentario establece, ese proyecto, esa disposición, buena o mala no va a entrar en vigor nunca, porque lo que le da validez es el cumplimiento de un proceso legislativo; entonces, el fin del Derecho parlamentario, es establecer las reglas procesales procedimentales, sustantivas de fondo y adjetivas de la manera como una norma va a entrar en vigor.

Al hablar de los principios del Derecho Parlamentario tenemos necesariamente que hacer referencia a estas cuestiones, cuáles son esos puntos de referencia que encontramos como necesarios, como indispensables, para que las normas tengan, no solamente la validez formal, sino también el convencimiento de los destinatarios para su cumplimiento.

Hay una discusión muy vieja, que es la de la inmutabilidad o no de los principios y la identificación de los principios del Derecho, con lo que se ha llamado el Derecho Natural.

Leclercq y otros autores sostienen que los principios del Derecho, no son otra cosa sino el Derecho Natural que responde a la naturaleza de las cosas. Podemos entender que forma parte del Derecho Natural Parlamentario, el que los parlamentarios hablen y digan sus puntos de vista y expresen sus razones en una discusión en el parlamento, eso es parte del Derecho Natural, es una exigencia del Derecho Natural; no puede haber un parlamento donde los parlamentarios no pueden hablar, es esencial que los parlamentarios hablen, digan sus puntos de vista, eso es indudable.

El legislador toma esos principios y los pone en un texto referente a la conducta específica que se quiere. En un momento dado el Derecho Parlamentario mexicano establecía que los oradores hablarían, se agruparían en el pro y en el contra, y hablarían en grupos de tres, alternados, primero el contra, luego el pro y así hasta seis oradores, tres por el pro y tres por el contra o tres por el contra y tres por el pro, eso decían unas reglas.

Viene el acuerdo parlamentario que toma la LVII Legislatura con prácticas que ya venían de legislaturas anteriores y modifica esa norma, y establece que van a hablar por partidos, cada uno de los grupos parlamentarios que está representado en la Cámara, tienen derecho a hablar y tienen un tiempo igual, pero el partido más representado, el que tiene más asientos en la Cámara, va a tener más minutos en la tribuna y el partido más pequeñito o el diputado independiente va a tener dos minutos.

¿Se puede establecer esa regla, responde a la exigencia de Derecho Natural de que hablen todos?. Sí, pero, ¿cómo?, ¿En qué orden? ¿Por cuánto tiempo? ¿Quién después? En un sentido, en otro, para expresar posiciones, todo eso se establece ya en las normas de Derecho Positivo.

El Derecho Positivo responde a las exigencias del Derecho Natural, de distintas maneras, se puede establecer, por ejemplo, que en ciertos casos, desde su asiento, desde su curul y ahí tienen el micrófono y desde ahí pueden expresar; y hay parlamentos en el mundo que así funcionan, no hay una tribuna donde suba el orador a hablar, hablan desde su asiento.

Otros sistemas, como el nuestro, que toma esto del sistema francés, tienen un podium, un lugar desde donde habla el orador, pero también se está haciendo hablar desde el lugar del legislador, que no tenga que pasar muy solemne y formalmente a decir un discurso, que diga sus puntos de vista desde su lugar, se está haciendo eso más frecuente; esas son las normas de Derecho Positivo, que responden a una exigencia de Derecho Natural.

Se parecen las normas de derecho natural a las leyes de la naturaleza, se parecen, no se quiere decir que sean idénticas, pero hay una relación necesaria.

En una ley natural, en las leyes de la física o de la química, ahí se da la causa y se produce la consecuencia, se dan las causas fatal y necesariamente, se dan los efectos.

Leclercq dice: "de la misma manera que en la naturaleza existen esas normas fatales, que el hombre frente a ellas lo único que hace es entenderlas, descubrirlas y ponerlas en lenguaje humano, existe la Ley de Gravedad, forma parte del universo, pero en algún momento, un observador, un pensador, un científico, la observa, le entiende y la pone en una fórmula y la explica verbalmente. La Ley de Gravedad ya existía, pero lo que hace el científico es encontrarla y ponerla en términos inteligibles para nosotros".

La norma de derecho natural, dice Leclercq, también existe, hay una relación necesaria entre una exigencia de cierta conducta y un fin social buscado o pretendido. ¿Qué significa esto? Que las normas de derecho natural son tan necesarias como las leyes de la naturaleza.

¿Cómo puede vivir una sociedad en la que no se respete la propiedad de los demás o en que no se respete la vida y la integridad física de los otros? ¿Cómo podríamos llevar a cabo este módulo o este diplomado, estas clases, si todos los alumnos quisieran sentarse aquí, hasta adelante y amontonarse aquí, en las primeras filas?.

Sería imposible, hay una exigencia de derecho natural, que cada quien ocupe su lugar y que no se sienten todos en el mismo lugar.

Hay una exigencia que se da entre la conducta que se pretende; que cada quien llegue en orden y vayan ocupando los lugares que estén vacíos, y que no quieran parar el compañero que llegó antes, para sentarse ahí.

Hay una norma de derecho natural que establece que para que haya posibilidad de una clase, cada quien ocupe su asiento y su lugar, y que exista aceptación de que así suceden las cosas.

Las reglas podían ser diferentes, podríamos decir que se sienten por orden alfabético o las mujeres adelante y los hombres atrás, o por estaturas, o como es la regla aquí, el primero en tiempo es primero en derecho, el que llega primero escoge el lugar vacío y el que llega después, tiene que escoger los que todavía quedan. Pero la norma de derecho natural establece que cada quien debe ocupar su lugar.

Ahora, la norma de derecho positivo. Hay escuelas donde ocupan un lugar específico los alumnos, y está bien, es una forma de responder en el derecho positivo a la norma de derecho natural, aquí respetamos el principio del primero en tiempo, primero en derecho y así funcionamos bien, no necesitamos más, pero hay otros lugares donde sí se requiere una norma específica.

Esta relación de necesidad es evidente en el ejemplo que he estado poniendo de las leyes de tránsito, físicamente no pueden estar dos automóviles al mismo tiempo en el mismo lugar, no se puede, chocan; entonces, ¿qué hay que hacer? Pues hay que establecer, esa es la exigencia; para que haya orden en el tránsito, deben pasar primero unos y otros después.

La exigencia es que haya una relación de necesidad entre cierta conducta que se debe exigir a los que manejan vehículos en una ciudad y el fin que se busca es el que puedan circular todos, sin que haya colisiones.

Es una relación necesaria de causa de efecto, y si no se produce no va a haber orden social, hay rompimiento del orden social.

Los niños que están jugando a las canicas, tienen que seguir unas reglas, las reglas del juego; se han comparado muchas veces con las normas jurídicas.

Para que haya juego y para que haya orden social se requiere el cumplimiento de ciertas normas que permitan la vida de la colectividad.

En cualquier convivencia colectiva, desde los niños jugando hasta nosotros aquí, en esta clase, necesitamos seguir ciertas reglas, seguir ciertas normas; eso es a lo que se llama el derecho natural, los principios que luego se concretan en normas específicas, que -como decía yo- pueden ser variables.

Del derecho parlamentario tendríamos que decir que los principios básicos propios según la naturaleza del derecho parlamentario, están quizá por explotarse con mayor amplitud, cuáles son esos principios necesarios para que los parlamentos, los congresos, los cuerpos colegiados que

hacen leyes y que toman decisiones como Poder Legislativo, puedan funcionar. ¿Cuáles son esas exigencias de derecho natural?.

Propongo, básicamente, cuatro principios de derecho sustantivo: el principio de representación, el principio de libertad, el de información y el de igualdad.

Como principios de derecho adjetivo, el orden y la forma de tomar decisiones, pero en esto estamos realmente iniciando, no se ha estudiado el derecho parlamentario simplemente como un derecho positivo y también se ve en forma de derecho comparado, se comparan lo que dicen unas leyes de un país con lo que dicen otros, se hacen fórmulas, estadísticas, gráficas del derecho comparado, se estudia la historia del derecho parlamentario, pero yo creo que estamos en el inicio de poder establecer una teoría del derecho parlamentario y eso requiere el análisis de ciertos principios, que independientemente de cómo tomen en el derecho positivo, podamos considerar que son esenciales a cualquier forma de derecho parlamentario.

Son exigencias de cualquier parlamento, son datos que vamos a encontrar, independientemente de la elaboración de leyes.

Las leyes positivas varían de un día para otro, cambian, se modifican, vienen nuevos legisladores, aumentan, crecen, se modifica también la estructura interna de los congresos, hay distintas composiciones y esas nuevas formas, maneras, cantidades, composiciones, exigen también modificaciones a las leyes.

La modernidad, la presencia de la electrónica modifica las formas externas; antes se votaba de viva voz, alzando la mano y diciendo su nombre y el sentido de su voto, se puede votar así todavía, pero ahora se vota mediante un sistema electrónico, apretando ciertos botones de colores y el voto aparece automáticamente.

Esas nuevas maneras no modifican la esencia del Derecho Parlamentario; el derecho vigente puede ir variando, pero hay algunos elementos que yo considero que son esenciales, que son los principios del derecho parlamentario, independientemente de las modificaciones circunstanciales de tiempo, de lugar, de espacio, de tamaño del parlamento, de relaciones con el Poder Ejecutivo, de prevalencia de una fuerza mayor del Legislativo, hay principios que están en todo tipo de organización parlamentaria, y esos son a los que vamos a tratar de referirnos.

Los principios sustantivos son los primeros a los que nos vamos a referir, y el primero de ellos es el Principio de Representación, sobre el que ya hemos hecho algunas reflexiones anteriormente.

Los congresos y parlamentos tienen como característica fundamental, y lo establecen las constituciones, la tradición y la teoría, el de que son los representativos del pueblo.

Existe en el Derecho esta institución de la representación, prácticamente en todas las ramas del Derecho, se estudia muy a fondo y se analiza con mucho rigor científico en el Derecho Civil.

Es, para decirlo en términos muy sencillos, la posibilidad de que una persona actúe en nombre de otra. El representante lleva a cabo un acto jurídico y es como si lo hubiera realizado el representado.

De otro dicho, significa que los actos del representante repercuten en el patrimonio y en la persona del representado; el representante puede contraer obligaciones, ejercer derechos en nombre del representado.

La representación en el Derecho Civil puede ser de dos tipos, una representación contractual, que es la que más se ha estudiado, que es el mandato, la representación derivada de un acuerdo de voluntades; dos personas acuerdan que una de ellas represente a la otra para efectuar uno o varios actos jurídicos.

En este tipo de representación del derecho común, que es la representación que se deriva de la voluntad de las partes, una representación que tiene como origen el contrato, encontramos reglas que establecen, primero, que se requiere de la expresión de la voluntad de ambas partes; no basta que una otorgue el mandato a la otra, sino se requiere que se acepte el mandato, que estén de acuerdo ambas partes, y luego existen todas las demás reglas del término del mandato, de sí es gratuito, si es oneroso y cuales son los límites, si tiene que rendir cuentas el mandatario, etc.

Pero hay otro mandato, el necesario, que también regula el Derecho Civil, es la representación de quienes no pueden ejercer por sí mismos sus derechos, que tienen capacidad de goce, más no capacidad de ejercicio, como son los menores de edad, los que padecen alguna deficiencia mental. Los incapaces y los menores necesitan de un representante.

En esta representación necesaria no interviene la voluntad de las partes, es obligatoria, el Código Civil establece que los padres son representantes de sus hijos menores por ley; no es que ellos acepten, quieran o no quieran ser los representantes de sus hijos, lo son, porque así lo dispone la norma y, a falta de los padres son los ascendientes en ambas líneas y en caso de diferencia el juez designa, pero este tipo de representación es necesaria, obligatoria, no es como el mandato de donde la representación se da por un acuerdo de voluntades.

Hay otro tipo de representaciones, que es la representación de las personas morales. Las personas morales constituyen una ficción de la ley, es la creación de un punto de referencia, de un centro de derechos y obligaciones que no es una persona física, que es una agrupación, generalmente, pero puede ser también una fundación, una sociedad, una asociación, un organismo descentralizado, tienen personalidad jurídica y esto significa que a un ente ficticio que crea el Derecho y se le otorgan obligaciones y derechos; la norma jurídica reconoce que hay ciertas entidades que crea el mismo legislador y que esas entidades pueden ser sujetas de derechos y obligaciones.

Pero estas entidades no tienen una unidad física, ni tienen una voluntad y una libertad y una inteligencia, como las personas físicas.

Nosotros somos las personas físicas y tenemos nuestra propia forma de expresarnos, nuestra libertad; en cambio, una entidad moral de derecho, una persona moral no tiene esas características de la persona humana, necesita forzosamente que una persona física la represente, que una o varias personas físicas la representen.

Esta representación, por una parte, es necesaria también, no podría existir una persona moral sin que una persona física la representara.

Pero, por otro lado, generalmente esa representación de las personas morales es de origen contractual; los mismos integrantes de una asociación o de una sociedad mercantil o de un sindicato, deciden quienes son sus representantes, los eligen, los nombran y los representantes aceptan; ahí encontramos una combinación entre la representación necesaria y la representación voluntaria: se necesita que haya un representante, pero ese representante es designado por la voluntad de los integrantes de una agrupación, según los mecanismos de cada tipo de persona moral que existe.

El artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal establece cuáles son las personas morales, cuáles son las entidades que tienen personalidad moral y que por tanto, son puntos de referencia de derechos y obligaciones, que son titulares de derechos y obligaciones.

Y las personas morales, según el artículo 25 son la nación mexicana, los estados, los municipios, las personas constituidas por la voluntad de sus creadores, las fundaciones y las demás entidades que la ley les reconozca esta característica, son instituciones que requieren necesariamente de una representación, alguien las debe de representar.

En derecho público esta figura de la representación se traslada, en un inicio, como una forma de representación contractual; el representante de derecho público es representante porque un grupo de sus conciudadanos le dan la representación y él acepta la representación. Se parece a un representante de Derecho Civil, a un mandatario, inclusive, en el lenguaje del derecho público se sigue usando el término mandante y mandatario, que son propios del Derecho Civil.

El derecho Civil establece el contrato del mandato como uno de tantos contratos que se regulan en el Código Civil y en los Códigos de Comercio, en los Códigos Mercantiles; es un contrato donde una parte acepta representar a otra en uno o en varios actos jurídicos.

En cambio, en el Derecho Público, aunque inicialmente se establece que son mandatarios los que reciben la representación de una colectividad, en realidad se trata de algo muy distinto a un simple contrato asimilable al derecho común.

No debiéramos usar el término mandatario, aunque se ha hecho muy popular en la política, especialmente se hacía referencia al Presidente de la República que es el primer mandatario, el primero de los mandados, el primero al que se le asigna, de todos los mandatarios del Estado el preponderante, el primero, el que tiene una mayor jerarquía, que está por encima de los demás mandatarios, se decía, es el Presidente de la República.

Esto no está consignado en ninguna disposición legal, es un término de la política y decir primer mandatario, se usaba para exaltar al Presidente de la República, para poner al Ejecutivo por encima de los otros dos Poderes.

Después, la respuesta de los contrarios a la preponderancia del Ejecutivo sobre los demás Poderes, y especialmente los grupos de oposición empezaron a decir, constantemente, que el primer mandatario era el primer mandado; los que tienen derecho son los mandantes y el mandatario lo que tiene que hacer es cumplir el mandato que se le asigna, pensando siempre en términos de derecho civil; el que manda es el que otorga el mandato y el mandatario es el que, simplemente, tiene que ejecutar lo que se le encomienda.

Estrictamente hablando, eso es lo que debe hacer el Poder Ejecutivo; el Poder Ejecutivo debe cumplir su mandato, debe llevar a cabo los actos de administración, de gobierno, de toma de decisiones que se encuentran consignados en la ley, él no tiene una facultad decisoria, a veces, para ciertos casos tiene algunas facultades discrecionales, pero siempre y cuando estén esas facultades dentro de un marco de la ley.

Por eso, cuando se dice, como se ha dicho recientemente, que un Congreso distinto al Presidente, lo que se ha llamado en el lenguaje relativamente reciente, los gobiernos divididos, donde el Ejecutivo pertenece a un partido, y en el Legislativo tienen mayoría otros grupos parlamentarios, se ha dicho que esto puede dar lugar a la ingobernabilidad, porque el Ejecutivo necesita un

Congreso de su propio partido, donde tenga mayoría, donde pueda tomar decisiones él, a través de sus diputados.

Yo creo que ese concepto es totalmente erróneo, es un concepto político que ha desvirtuado la esencia de lo que es el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo es, efectivamente, más cercano al mandatario y su función es cumplir lo que disponga la ley, y entonces no se puede hablar de ingobernabilidad porque no esté el Ejecutivo del mismo partido que la mayoría en un Congreso, puesto que el Ejecutivo no tiene otra misión, sino aplicar la ley en el área de su competencia, administrar eso es lo que tiene que hacer, ¿por qué habría de haber ingobernabilidad? No se necesita la congruencia.

Un poder Legislativo puede ser distinto, y lo es en la práctica, de un partido distinto al del Ejecutivo y dictar las leyes, establecer los sistemas y mecanismos de control, administrativo, de cuentas, de control político, sin que esto impida que el gobierno funcione.

El gobierno funciona cumpliendo con las disposiciones que dicta el Poder Legislativo, y el Poder Legislativo, por muy rápido que sea, no puede cambiar toda la legislación tan rápidamente, que se vea el poder administrativo impedido de darle seguimiento a las leyes, lo cual es su función. Pero parte de esto surge de la confusión entre la representación en derecho civil con la representación en derecho político.

¿Por qué el contractualismo tiene tal presencia en el lenguaje y en las ciencias sociales y en la política? Porque lo que hace Rousseau es dar una justificación al cambio de estructuras sociales.

Rousseau se percata de que el vivir en sociedad implica la renuncia de muchos derechos, tenemos que cumplir con la normatividad si vivimos en colectividad, tenemos que hacer las cosas que la colectividad nos exige y, entonces, nosotros vemos que nuestra voluntad, que lo que quisiéramos hacer, que lo que se nos diera la gana hacer, no lo podemos hacer porque estamos sujetos a normas.

Pero eso es a cambio de algo; lo que decía Rousseau es que renunciamos a parte de nuestra libertad, y el gobernante, el monarca, a cambio de esa renuncia, organiza la sociedad, nos permite que tengamos lo suficiente para subsistir.

Ahora bien, si eso no sucede, si la sociedad a la que pertenecemos no nos proporciona lo necesario, ¿qué es lo que hace la persona? Rompe el contrato social; si yo celebro una compraventa y no me entregan el objeto que compro, no pago, rompo el contrato.

Entonces, de la misma manera, decía Rousseau, la sociedad en el momento en que sus gobernantes no estén cumpliendo con su parte, ¿qué es lo que hacen? Pues rompen el contrato social y crean un nuevo contrato social.

A las constituciones se les llama, todavía en el lenguaje actual, el pacto social; es un contrato, es una relación en la que se ponen de acuerdo, esto lo tuvieron muy claramente en su conciencia los que hicieron la Constitución Francesa, que son los que toman los principios y los pensamientos de Rousseau, y los ponen en un documento que es la nueva constitución.

Y ahí establecen el sistema de representación, ellos que hacen la constitución y los demás representantes se van sucediendo, de alguna manera reciben el mandato, y así se dice a partir del lenguaje "rousseauiano", reciben el mandato de los que les encargan una actividad específica.

Sin embargo, este concepto del Contrato y que tiene, por supuesto, una razón totalmente política, es la justificación para hacer la revolución, es el fundamento teórico, de un movimiento para trastocar el sistema actual y poner otro; eso es el alegato de Rousseau en realidad, a eso se encamina, si él lo hizo expresamente así o no lo hizo, el hecho es de que así se tomó, para eso sirvió y sigue sirviendo.

Las guerras de independencia en la América Latina funcionaron también a partir del pensamiento de Rousseau; no es satisfactorio este sistema, se crea otro.

Toda esa forma de entender a la sociedad, simplemente como un contrato, se trasmite al derecho público moderno y se sigue usando el término de mandato para la representación política.

Creo que la representación pública de los legisladores tiene una serie de características específicas, totalmente distintas del mandato de derecho civil, no es estrictamente hablando un mandato, aunque lo sigamos repitiendo, por una tradición muy antigua.

Y ante este tema de la representación, necesariamente nos tenemos que preguntar ¿a quién representan los legisladores? nosotros tenemos resuelto el caso, porque la Constitución Mexicana; con un texto que no deja lugar a dudas dice que los diputados son "representantes de la nación"; Artículo 51.

Textualmente dice: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente". Pero con toda claridad dice que son representantes de la Nación.

Ahora, la Nación en el texto constitucional y en el Derecho Mexicano, y la Corte lo ha definido en jurisprudencia, se entiende al Estado Mexicano, la Nación es el Estado.

En realidad, el término Nación es un término de la sociología y el término Estado es un término del Derecho y de la Política; la Nación es un pueblo que comparte una cultura, que tiene tradiciones, historia, lengua, religión comunes, más o menos, con variantes, pero que tiene una tradición, costumbres y cultura común.

Y el Estado es un pueblo que se organiza jurídica y políticamente y que se da una normatividad y unas autoridades.

Dice la Corte, y lo dice muy bien, que cuando la Constitución de México dice que la Nación es la propietaria de las tierras, no se está refiriendo a la entidad sociológica, sino al Estado Mexicano, que sí tiene una personalidad jurídica y que por tanto, es susceptible de tener derechos y obligaciones.

Cuando el Artículo 51 dice que los diputados son representantes de la Nación, está definiendo que los diputados son representantes del ente jurídico, que es el Estado Mexicano.

Claro que podría ponerse en tela de juicio si, en este Artículo 51, al hacerse esta referencia, el legislador constitucional entendió algo distinto a lo que dijo, en otros preceptos, especialmente en el 27, donde a la Nación le da ciertos derechos y ciertas obligaciones.

Aquí podría decirse que se está refiriendo al término sociológico, la Nación, como equiparable al término pueblo; los diputados son los representantes del pueblo. Pero la definición de la Corte no hace distinciones y dice que cuando la Constitución habla de nación está haciendo referencia al Estado Mexicano. Y yo creo que así es y así debe entenderse.

Los diputados representan a todo el Estado, no representan a sus partidos, ni a sus distritos, ni a sus sectores políticos, ni a sus áreas de profesión; hay otros sistemas, hay otro tipo de legislaciones corporativas.

Mussolini en la Italia fascista estableció un Congreso de representación corporativa, donde los gremios, los integrantes de las distintas profesiones y actividades tenían un número de asientos determinados y no se elegían a los representantes de esos congresos en forma territorial y por todos los votantes, sino por cada uno de los sectores o categorías específicas de la colectividad, es otra fórmula. En México tenemos ésta, que es la forma de representación nacional.

Ahora, ¿cómo la Nación puede manifestarse? ¿Cómo puede nombrar a sus representantes?, pues, los nombra mediante dos sistemas el sistema de 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, según los partidos que los proponen.

Son mecanismos de cómo se elige a los representantes, pero esos representantes son electos por ese mecanismo jurídico, que puede ser una sola lista nacional, en algunos casos; listas regionales, como en el caso de México; elección directa por distrito, a mayoría, al que gane, aunque sea por un voto.

Hay distintas formas y maneras de llevar a cabo el mecanismo procesal para elegir a los representantes, pero el resultado de cualquiera de las formas de elección es el que los representantes son representantes del Estado, de la colectividad.

Los franceses también vuelven al origen de estas teorías, que es la Revolución Francesa, entendieron perfectamente bien que eran representantes de la nación, lo sostuvieron abiertamente, hicieron a un lado las instrucciones específicas que tenían de sus electores y dijeron "nosotros no representamos a nuestros electores ese fue el camino para llegar aquí, pero los electores son una parte de la nación y nosotros representamos a toda la nación".

Esta representación directa de la Nación, por todos y cada uno de los representantes populares, para el caso de los diputados en nuestra Constitución no da lugar a discusiones, porque lo establece el 51; en el caso de los senadores, la doctrina ha sido distinta, se ha dicho hasta antes de las reformas que crearon a los senadores de partido, se había dicho siempre que los senadores eran los representantes de las entidades federativas.

Las entidades federativas, todas juntas integran la federación y la federación es el equivalente al Estado Mexicano. El Estado Mexicano es una federación y podría trasladarse la representación nacional también a los senadores a través de este mecanismo.

Con la inclusión de los senadores de partido, se pone en tela de juicio si los senadores están representando a su entidad federativa y a través de ella a la federación o son representantes de su partido y ya no de entidades federativas.

Esto nos lleva a la otra discusión que se ha planteado desde el siglo pasado, de que sí es necesario que haya dos cámaras y que si el Senado tiene una verdadera razón de existir o no. El partido Popular Socialista y Vicente Lombardo Toledano, especialmente, por muchísimo tiempo sostuvieron que el Senado era un organismo obsoleto, que no tenía ninguna representación real y que había que suprimirlo.

Los que restituyeron el Senado en el siglo pasado, en 1874, consideraron que era un buen sistema para restarle fuerza al Poder Legislativo, un Poder Legislativo unicamaral es más incómodo, más difícil de controlar, más autónomo, más independiente que dos; Si el Ejecutivo no puede influir en

uno, pues influye en el otro y tiene cuando menos dos caminos, a través de los cuales negociar y lo que no logra en uno, lo podría lograr en otro.

En lo personal considero que el Senado no es necesario, podría ser suprimido sin que hubiera cambios fundamentales y que la representación y el equilibrio de la representación estatal de las entidades federativas podrían encontrarse a través del sistema y de la fórmula que entendieron los constituyentes del 57, a través de las legislaturas estatales.

Pero la fuerza de la costumbre y la realidad de distribuir entre más los cargos públicos, de tener muchos caminos para la política, ha hecho que ya ni siquiera se plantee en los últimos tiempos esta cuestión.

Los artículos 40 y 41 de la Constitución mexicana establecen el fundamento de la soberanía popular.

El artículo 41 dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...".

Y el 40 dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos...".

De estos dos preceptos se desprende que la representación está íntimamente ligada a la soberanía popular, que la representación en Derecho Público y en Derecho Constitucional es una representación específica, que no debe de estar sujeta a las reglas del Derecho Civil y que debe tener sus propios fundamentos y sus propias formas de entenderla y de explicarla.

El Dr. Jorge Carpizo, en un estudio que se llama "El Sistema Representativo en México", establece cuáles son las características específicas de la representación que se deriva de la Constitución mexicana. Enumera las siguientes características, que coinciden con las mencionadas en la página 108 del libro, pero que son la esencia, los datos fundamentales de la representación.

Dice: "En primer lugar, el representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación, no de un sector, etc. En segundo lugar; el representante en su actuación es independiente de sus electores".

Este segundo principio, de que el representante en su actuación es independiente de sus electores, es el complemento de la idea del concepto de la representación nacional. Si el representante queda ligado con sus electores, con los que lo nominaron, con los que votaron por él, estaríamos muy cerca de una representación contractual; los electores lo nominaron y lo nominaron para tal y cual acción, debe votar en tal y cual sentido, debe defender tal o cual cosa, porque eso es lo que quieren sus electores. Y no es así.

El principio es que el representante no queda ligado con sus electores personal e individualmente, él queda ligado con una entidad mucho más amplia que es la Nación, por eso Carpizo dice que el representante en su actuación es independiente de sus electores.

La costumbre, especialmente en los Estados Unidos, es que los representantes que quieren ser reelectos, que están buscando el apoyo nuevamente de sus electores cada vez que se renueva el Congreso reciben cartas, están atentos, tienen oficinas completas para estar recibiendo cuál es la voluntad de sus electores, pero ahí van a encontrar cosas de todo tipo, habrá electores que quieran una cosa, electores que quieran otra y quizá los que sean minoría sean los que coincidan

con la convicción del representante, pero él va a actuar en la Cámara conforme a lo que pide la mayoría, porque lo que quiere son sus votos.

Entonces, se supedita el interés de la colectividad por el interés individual del legislador, que ya no actúa en su representación en el ejercicio de su función de representante, según su convicción íntima, según lo que él considera que es lo mejor para la sociedad, sino que actúa pensando en lo que quieren sus votantes.

Y en mi opinión, esa fórmula, que se ha desarrollado mucho en Estados Unidos, que muchos quieren implantar en este país, que los electores estén bombardeando con cartas, con telegramas, que le digan al legislador como debe votar, es una cuestión de carácter político, indudable, tiene una fuerza moral, los ciudadanos tienen derecho de petición, tienen derecho de opinión, pueden exigirle al legislador, desde el punto de vista puramente moral, que actúe en tal o cual forma, pero jurídicamente no, políticamente en el fondo el legislador actúa sin una liga directa con sus electores.

El siguiente punto que dice Carpizo es: "El representante es pagado por el Estado, no por los votantes".

Luego dice, el cuarto punto: "Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación del mandato".

Y luego, el siguiente punto: "El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron".

Y el último punto, dice: "La elección del representante se basa en la noción de voto individual, consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado y en el caso de los representantes plurinominales o de representación proporcional, los que hayan obtenido su designación, de acuerdo con el lugar que hayan ocupado en la lista".

El legislador en realidad, nosotros entendemos desde el punto de vista ético, que debe tener una responsabilidad; sí, pero ¿ante quién? ¿Ante cuáles de sus electores? ¿Nada más ante los que votaron a su favor? ¿Qué puede hacer una minoría? ¿Nada más los que votaron a su favor y los que votaron en contra o también los que no votaron? ¿A quién representa el legislador?.

La verdad es que el concepto es mucho más amplio, esta idea que pone nuestro constituyente y que asumieron los franceses, aparentemente rompiendo con la legitimidad de su elección; ellos dijeron, nosotros fuimos elegidos en las parroquias de Francia, sí, pero una vez aquí ya no representamos a la parroquia, ya no tenemos que rendirle cuentas a esos amigos y compañeros que nos eligieron, teníamos que rendir cuentas a toda la nación, ¿por qué? Porque se representa no tan solo a los que dieron el mandato directamente, para usar la terminología del Derecho Civil, pero también representa a los que votaron en contra y también representa a los que no votaron y también representa a los que no pueden votar, a los menores y a los que van a llegar después.

Entonces opinaremos que el Dr. Carpizo tiene razón, que la responsabilidad que tiene el legislador no es con el pequeño o gran sector de votantes que lo eligió, que su responsabilidad es mucho más amplia.

Esto no quiere decir que el legislador sea irresponsable, que no tenga que rendir cuentas ante nadie; hay mecanismos, más bien reglas internas de los partidos que exigen a sus legisladores que regresen a sus distritos, que vayan a visitar a las gentes, que mantengan la liga para no perder la próxima elección.

Pero legítimamente, al momento de tomar una determinación, no tiene que responder ante sus electores.

Recuerden ustedes que hay una disposición que establece que el legislador no puede ser reconvenido por el sentido de su voto y de su opinión.

Los diputados, pero también los senadores, si tuvieran que cumplir la opinión del pueblo, pensando individualmente en tales y cuales integrantes del pueblo con nombre y apellido, no podría nunca hacer nada. El legislador tiene la representación general, global, no tiene una representación individualizada.

Yo no digo que no tenga que rendir cuentas a nadie, tiene muchas cuentas que rendir y hay mecanismos constitucionales para sancionar al que no cumple con su responsabilidad; al que viola la ley, el juicio político; al que viola la Constitución, normas constitucionales, se les puede iniciar un juicio político o una responsabilidad de funcionarios públicos.

Y básicamente, la sanción de las siguientes elecciones, en los sistemas de reelección esa es la sanción más terrible para los legisladores, en lo personal. En un sistema donde no hay reelección inmediata como el nuestro, la sanción es para su grupo político, para su partido.

Sí hay formas por las cuales el pueblo puede exigir y sancionar de alguna manera el incumplimiento de lo prometido o el hecho de haber tomado una determinación, que no está de acuerdo con lo que piensan algunos.

Lo que sucede es que si nosotros queremos establecer una relación interpersonal entre el representante y los representados, nos encontraríamos en un constante plebiscito para todo.

¿De qué manera el legislador interpreta lo que quiere la ciudadanía? Normalmente lo que quieren unos no lo quieren otros, normalmente las opiniones son muy divididas y muy diferentes; puede haber alguna corriente de pensamiento tan clara, tan indudable, tan indiscutible, que simplemente la capte el legislador, y si él está conforme con ella, la interpreta y así lo haga. Pero, no podría ser que estuviera consultando para cada decisión que tome con sus representados.

Lo que se quiere decir con este concepto de la representación general y no particular, es que los diputados deben tener una representación de tal amplitud, que no tengan específicamente ninguna relación directa con todos y cada uno de sus electores o con sectores específicos.

Los que han sido legisladores saben que se exige que vuelvan a sus distritos, que vuelvan a recorrer todas las casas de una en una, que vayan a las plazas; tienen su función en el Congreso, ahí deben estar, claro, pero que los fines de semana puedan regresar y es conveniente, políticamente, que regresen a su distrito.

Y los que no son de distrito, que ¿van a recorrer todos los estados de su circunscripción?, ¿Cómo se ponen en contacto?, tiene que haber mecanismos, la correspondencia a la oficina del legislador como en Estados Unidos, es el mecanismo correcto, bueno, pues eso lo tiene que recibir él, y debe tener un equipo clasificador, y va a encontrar opiniones por el sí y opiniones por el no, y a favor y en contra, y de distintos matices, todo eso lo sujetaría a ser un indeciso, el que no pudiera tomar decisiones, porque no sabe cuál es la voluntad de todos.

Entonces, él tiene que asumir su responsabilidad, como padre que representa al hijo menor, el padre toma la decisión en bien de su hijo, pero él la toma. El diputado, el legislador, el senador debe tomar su decisión, a sabiendas de que todos los ciudadanos tienen tal diversidad de puntos

de vista, de opiniones, de corrientes, de formas de haberse integrado su cultura, que no es factible que tome en cuenta todas y cada una de las opiniones y, entonces, ¿cuáles va a tomar en cuenta? ¿Las de los que favorecieron, los que no los favorecieron.

Y luego viene el otro problema, de los representantes de lista, que reciben la posibilidad de ser mandatarios porque un partido los propone y también los de distrito, pero ellos en forma más acentuada; son representantes de un partido, ¿deben de votar solamente como su partido les diga?.

¿Es el partido el poder?, O ¿es el pueblo o los que vienen de un sector?. En el partido mayoritario, ¿es su sector el que les va a iniciar cómo sea el voto? y ¿sí hay contraposición entre el sector y lo que dicen los votantes del distrito?.

Creo que esa diversidad de posibilidades y de formas nos tienen que llevar, necesariamente, a la conclusión de que de acuerdo a la Constitución; el representante es representante de la nación y, por tanto, su representación es sui generis.

Es una representación especial, distinta, que no puede ni individualizarse ni sectorizarse, no es representante de sectores, no es representante de distritos, no es representante de partidos, la representación es un concepto mucho más profundo, es la representación de la totalidad y ahí, claro que intervendrá la capacidad interpretativa del legislador, cómo va a responder a las exigencias de la totalidad y no de alguna parcialidad; la preeminencia del interés de todos sobre el interés de mis votantes, en mi distrito, o la preeminencia del interés de la colectividad sobre el interés personal, mío o de mi grupo político.

Creo que ahí son formas y mecanismos políticos que deben seguirse, atender a lo que quieren los votantes, recibir su correspondencia, sus llamadas telefónicas, lo que sería el derecho de petición.

Los ciudadanos pueden pedirle al diputado que vote en un sentido o en otro y el diputado tiene que responderles, es el derecho de petición; puede haber peticiones individuales, colectivas. Un grupo de ciudadanos puede decirle al diputado "queremos que haga esto".

El cabildeo es la forma de expresarle al diputado o al senador, cuál es el interés de un grupo, que quiere que se vote en tal o cual sentido, pero hay otro grupo que quiere lo contrario y él tiene que oír a todos, y luego la representación nacional le autoriza a votar, de acuerdo con su propia convicción personal, individual. Esto se va a ver nuevamente cuando hablemos del principio de libertad.

Para concluir, una diferencia más. Hay también otra manera de interpretar esto, nos referimos a la manera clásica, la interpretación tradicional del representante del sistema parlamentario, pero hay autores modernos no juristas, sino politólogos, que dicen que la representación moderna no la tienen los legisladores en lo personal, sino los partidos.

Dicen: "No es el protagonista de la política, en los congresos, no es el legislador individualmente considerado, sino el grupo al que pertenece, su partido. Son los partidos los nuevos titulares de los derechos, son los partidos por los que vota la ciudadanía, y los partidos tienen sus representantes a su vez", y, entonces, con este criterio, los representantes serían representantes de sus partidos, y a los primeros que les tendrían que tener una fidelidad y seguir la indicación de sus partidos.

Este es un punto de vista, más bien sociológico y político, que jurídico. Desde el punto de vista de la realidad de lo que sucede, vemos que hay una disciplina de partido, y que los partidos le dicen a

sus legisladores cómo deben emitir su voto y en qué sentido y cuándo deben hablar y cuándo deben callarse y hasta cuándo deben salirse del Congreso.

Los partidos se lo indican y los legisladores lo aceptan generalmente, y se someten a la disciplina del partido, pero desde el punto de vista jurídico esto no es obligatorio.

¿Qué pasa si un legislador no cumple con la exigencia de su partido? Nada, él tiene derecho a hacerlo, no digo que sea lo óptimo, pero puede tener, en un momento dado, dentro de su convicción y su conciencia, que lo mejor para la colectividad no es lo que está diciendo su partido, sino lo que él considera y así tendría que defender, hablar y votar.

Son temas complicados, yo entiendo, y donde no habrá unanimidad, pero concluiría diciendo que sí podemos considerar, que desde el punto de vista sociológico, los diputados han sido representantes de su partido, de su distrito; los que vienen de Tabasco van a defender a los cacahuateros y los que vienen de Chihuahua, a los ganaderos.

Es cierto, así es, pero eso no es un punto de vista jurídico, sino es un punto de vista político y práctico, así funcionan las cosas, y luego habrá un diputado que no represente a nadie, más que al dinero que le pagaron los cabilderos o el partido de enfrente. Todo eso, en el fondo, tiene como única razón jurídica tras la representación general, global, de la ciudadanía, no singularizada.

MÓDULO II

(5a. Sesión, 16 de marzo de 2000).

El Principio de Libertad

Vamos a iniciar la clase de hoy, con el tema: El principio de libertad. Solamente que como quedó el debate interesante respecto de la representación ¿a quién representan los legisladores? vamos a tocar en este punto.

Para tener más elementos de juicio en relación al principio de representación, tendríamos que concluir que los legisladores son representantes, ¿de quién? ¿de la nación?, como dice la Constitución, de su corriente ideológica, de su partido, de sus votantes, de la ciudadanía, del pueblo, del Estado, son representantes, no actúan para sí, ni por sí, tiene que estar su atención, su intención y su esfuerzo encaminados a favor de otros, de sus representados, que esa es la característica de la representación.

Lo que los legisladores hacen, las decisiones que toman como tales, no repercuten en sus propias personas, repercuten en las personas, patrimonio, intereses de otros que son sus representados; básicamente ese principio es el de la representación, pero lo más importante es que quede muy claro que los legisladores son representantes, que no actúan por sí ni ante sí, que tienen alguien a quien representar y que sus acciones son a favor o en contra, favorecen, benefician, perjudican a sus representados, esa es la gran responsabilidad de los legisladores y, por supuesto, tienen que responder, en primer lugar ante su conciencia y en casos más graves ante sus grupos parlamentarios, ante sus partidos y ante la opinión pública.

Yo sostuve en algún artículo que sí bien considero que los legisladores deben de votar o no libremente, sí quedan expuestos a la crítica de la ciudadanía; porque la disposición que establece que no pueden ser reconvenidos por sus opiniones, se refiere a que no pueden ser reconvenidos por las autoridades, pero no por los ciudadanos, los ciudadanos sí pueden reconvenirlos.

Decía yo usando esa metáfora taurina, que el torero se lanza al ruedo y hace lo que puede, y se expone a que lo aplaudan o a que le avienten cojinazos, así sucede con los legisladores, no pueden ser reconvenidos por la autoridad, por el Ejecutivo, no pueden ser detenidos por lo que dijeron, pero sí, por supuesto, pueden ser criticados y reconvenidos por los ciudadanos, ahí no podría haber ninguna limitación, es el derecho de expresión y la libertad de crítica a las autoridades.

Vamos a ver ahora el siguiente de los principios, el principio de libertad que está muy relacionado con el tema de la representación.

La libertad es una característica, es una circunstancia, una propiedad de la voluntad, no de la inteligencia, requiere de inteligencia, pero la libertad es una característica, es una propiedad de la voluntad humana. La voluntad se ha exagerado en algunos momentos, Schopenhauer decía que no somos más que voluntad, que somos una voluntad permanente, corriendo, persiguiendo objetivos, corriendo tras algo, siempre nuestra voluntad nos impulsa, nos lleva.

Vasconcelos en su historia de la filosofía dice que el hombre es una especie de gigante ciego, poderoso, un hombre muy fuerte que lleva en los hombros a un inválido que ve, un inválido vidente y, entonces, la voluntad ciega arrastra al hombre, a la inteligencia que va viendo por donde la llevan, pero que no puede dirigir al gigante que la arrastra, y lo va llevando de error en error, y de

caída en caída, y ahí va y ahí sigue. Ésa es la concepción extrema de la voluntad, de una voluntad irrefrenable que no puede ser dirigida por la razón humana.

Lo cierto es que la voluntad es una fuerza cierta que nos arrastra, pero que, precisamente por este principio de la libertad, tenemos la posibilidad de dirigir a esa voluntad a través de decisiones razonables, inteligentes; a veces es cierto que la voluntad tiene tal fuerza que va más allá de la inteligencia, percibe que hay un error, sin embargo, la voluntad tiene en algún momento más peso en la decisión y arrastra.

La libertad a la que nos tenemos que referir, es tanto la libertad del órgano, del cuerpo colegiado, del Congreso y, por supuesto, en donde hay bicamalismo, de cada una de las cámaras, y también la libertad individual, fundamentalmente la libertad individual, personal de cada uno de los legisladores, porque un órgano, un cuerpo colegiado se manifiesta tiene también una voluntad, tiene una voluntad compuesta, compleja, integrada por opiniones y decisiones múltiples que tienen que medirse, y por eso está el principio de la decisión mayoritaria.

¿Cómo se toma el sentido de la voluntad de un cuerpo colegiado? Pues es a través de la votación, de la democracia y de contar; y la decisión que cuenta con mayor número de apoyos individuales o personales, es la que prevalece.

Santo Tomás de Aquino decía: "libertad de cualquier cosa es el dominio o potestad de sus actos, de la cosa que es libre, para cosas opuestas". La libertad consiste en poder escoger entre opuestos, la libertad consiste en poder decidir, me quedo un rato más en las cobijas o me levanto a mi clase de Derecho Parlamentario, ésa es la libertad, si están las dos cosas opuestas, se oponen y tenemos que tomar una decisión, nos cuesta trabajo pero la tomamos, cada quien toma la suya. Esta es la potestad a escoger entre opuestos.

García Máynez en su "Introducción al Estudio de Derecho", hace un estudio muy amplio de la libertad, hay muchas obras, hay un jesuita argentino, José María Laburu, que hace un análisis de la libertad; el problema de la libertad que es el libre albedrío, la libertad es una facultad interna, psicológica, personal, de tomar decisiones, la libertad espiritual, es decir, la libertad interior o intelectual; si no creemos que seamos también un espíritu, la libertad individual, personal para tomar una decisión; ésa es la libertad que nadie puede tocar. Nosotros tenemos esa libertad independientemente de las situaciones externas, de las presiones a que estemos sometidos o metidos en una prisión, esa libertad es intocable, pero esa libertad tiene sus formas de expresión hacia fuera, necesariamente la decisión se manifiesta en actos o en palabras o en signos.

Recuerdan ustedes ese chiste muy famoso de la esposa del sastre que le decía: "Tijeretas, tijeretas", y él se molestaba mucho de que le decía tijeretas y, entonces, la regaña, y ella le vuelve a decir tijeretas, entonces la golpea y ella le vuelve a decir tijeretas toda golpeada, entonces la ahoga en un barril y todavía saca la mano; y las múltiples referencias de los mártires romanos en el circo, ya imposibilitados de hacer nada, y seguían manteniendo su posición, su fe cristiana, es la decisión interior.

Pero esa libertad interior que es intocable, que nadie puede moverla, se manifiesta hacia fuera, y en esas manifestaciones es donde está el riesgo de que se le limite; es decir, una persona tiene libertad interior de escoger entre decir la verdad sobre algún tema o callarse y no decir nada, tiene esa posibilidad, pero si quiere decir la verdad, se va a encontrar con el riesgo de que se lo impidan, de que no tenga en donde decir la verdad, de que lo encierren para que no la diga, de que lo amenacen de muerte si dice la verdad, de que le ofrezcan una cantidad muy grande si se calla, todas esas posibilidades se dan, y esas son formas de limitar la libertad, no la libertad interior que queda intacta, sino la forma de expresarse hacia fuera.

Por eso el término libertad tiene como primer significado el de la decisión personalista, propia e interior, pero también tiene otras connotaciones. Se habla por ejemplo, de libertad jurídica, ¿qué es la libertad jurídica? Pues es la posibilidad de hacer algo, sin que la ley determine cuál sea la decisión que tengamos que tomar. El hombre es libre, desde el punto de vista jurídico, en todo aquello que no está obligado, en donde no hay una norma que le diga cómo hacer las cosas. Si existe una norma jurídica que le dice, tienes que ir por aquí, tienes que hacer esto, tienes que actuar de tal manera, tiene libertad interior, ésta la conserva, pero no tiene libertad jurídica, está obligado jurídicamente.

Por eso los legisladores tienen libertad psicológica inviolable, pero tienen la obligación de asistir a las sesiones, no tienen opción, pueden dejar de asistir, pero entonces están infringiendo la norma que les obliga a estar presentes en las sesiones; y vamos a suponer que concluyéramos que tienen la obligación de votar, entonces tienen libertad de no hacerlo, de hecho, no lo hacen a veces, de hecho no se asiste a las sesiones a veces, pero ¿qué es lo que sucede? se está infringiendo una norma jurídica.

Existe también la libertad moral, hay cuestiones en las que la moral no indica nada sobre ciertas conductas, tenemos opción, tenemos ahí discrecionalidad, pero hay otras conductas que las reglas morales nos dicen como actuar: no mentir, no traicionar la confianza que se nos otorga, hay normas morales que nos dicen como hacer, y que van dirigidas a limitar nuestra libertad.

Pero hay que entender muy bien, esas normas no impiden nuestra libertad, nos dicen como ejercerla, las normas morales y las normas jurídicas o las de la buena educación, las normas de las buenas costumbres; como comer con cubiertos, no abrir la boca al comer, no hablar dos al mismo tiempo, esas reglas las podemos infringir o no las podemos infringir, no tienen una sanción como la norma jurídica, pero son reglas también que nos ha enseñado la sociedad y que están dirigidas a nuestra libertad. La libertad es lo contrario de la necesidad, ¿dónde existe necesidad? Necesidad es lo determinado por las leyes de la naturaleza, lo fatal, lo que no puede ser de otra manera, existe la necesidad en toda la naturaleza, ahí son necesarios los efectos, se dan las causas y se producen los efectos indefectiblemente, no es posible que sucedan las cosas de otro modo.

Pero en el mundo de los seres humanos, que estamos también sujetos a las leyes de la naturaleza: tenemos un peso, un cuerpo y si nos ponemos en el vacío nos caemos, al igual que una piedra, además estamos al igual que los demás seres vivos con los que compartimos esta tierra sujetos a las leyes de la biología, tenemos una circulación de la sangre, apetito sexual, tenemos una combinación de óptica en los ojos, y apreciamos la luz al igual que otros seres vivos, y somos seres físicos iguales a los demás seres físicos, pero tenemos un pequeño ámbito, una pequeña rendija en donde somos libres, en donde sí podemos nosotros tomar decisiones y eso es lo que hace la vida del hombre, lo demás es circunstancial, es el apoyo, es el lugar en donde estamos, pero el punto central de la vida del ser humano es el ejercicio de su libertad, ahí está, por eso tanto se ha dicho de la libertad, lo que distingue al hombre de lo demás es su libertad, somos el único ser libre en el universo, en la creación si somos creyentes, los demás seres no son libres, están regidos por las leyes de la naturaleza.

Hay quien dice que no somos libres, que hay leyes naturales que nos arrastran y que nos llevan forzosamente, aquellos que son abogados saben las teorías de principios de este siglo y finales del siglo pasado, las teorías que hablaban del delincuente nato, del delincuente que lo era por la formación de su cráneo, por algunas cosas glandulares, que tenía que delinquir forzosamente, las teorías del Lombroso y de Garófalo nos llevan a creer que no éramos seres libres, y que éramos seres arrastrados para hacer las cosas por fuerzas más allá de nosotros mismos.

Creencias religiosas, el destino que el dedo de Dios escribe, estamos predestinados a esto o a lo otro, esas creencias, por supuesto, son negativas de la idea de que somos seres libres; las leyes, quienes creen que descubren una ley, la dialéctica, el determinismo de la dialéctica que nos lleva necesariamente a todos como humanidad hacia un fin específico. Todas esas doctrinas pues, de algún modo, unas más, otras menos, o limitan o niegan la libertad del hombre.

La libertad, ¿cómo se prueba, cómo se acredita, cómo sé yo que soy yo el autor de mis actos y no otra fuerza superior de la que soy simplemente un títere, que alguien me mueve, un instrumento de algo superior? Pues Laburru, este argentino que les mencioné, sostiene que no es posible una prueba definitiva de la libertad, es simplemente la autoreflexión, yo soy consciente de lo que puedo y de lo que no puedo, de lo que decido y no decido, la presencia de la conciencia que me reclama, debiste de haberlo hecho de esta manera y la hiciste de esta otra, la misma consciencia personal que nos dice: Tú podías haber escogido en levantarte o quedarte, y preferiste quedarte dormido, te sientes culpable.

Y la existencia misma de las normas, ¿a quién se dirigen las normas de Derecho? Ya lo mencionábamos antes, se dirigen a los seres libres; yo no le puedo ordenar al aire que sople para tal lado o para tal otro, al agua que vaya hacia el mar, le doy órdenes a quienes pueden cumplirlas o desobedecerlas. La mamá le dice al niño: come con los cubiertos, no con los dedos, haz tu tarea, ¿por qué? Porque sabe que el niño puede hacerlo o no hacerlo, porque el niño también ya tiene una incipiente libertad que se va desarrollando, y puede cumplir o no cumplir.

La normatividad está dirigida a los seres libres, las leyes de la naturaleza son simplemente relaciones de causa-efecto, relaciones necesarias entre fenómenos que el hombre descubre, interpreta y pone en palabras, pero la libertad es una prerrogativa nuestra.

Ahora tenemos que referir esto a, en primer lugar, a los legisladores. ¿Quiénes son libres? En primer lugar se debe de considerar que somos libres todos los seres humanos, esa es la regla general, sin embargo hay algunas limitaciones, quien tiene alterada su conducta por una droga, está drogado por el alcohol o por una droga más terrible, no pueden ejercer sus propios derechos, tampoco pueden ser representantes populares.

Pero además se considera también que los niños que nacen como seres biológicos, que tienen una libertad en potencia, para usar el lenguaje de la filosofía tradicional, tienen una libertad y una razón en potencia, que se va a ir desarrollando a través del tiempo, pero que no la tienen plena, madura desde un principio, entonces, en qué momento, cuándo podemos decir ya, esta persona ya es libre, ya puede ejercer con plenitud sus derechos, o cuándo sigue siendo un menor y, por tanto, sujeto a la patria potestad, y que no tiene acceso a tan o cual cargo, que es la razón de fondo de las disposiciones legislativas que establecen una edad para el legislador o una edad para el votante.

¿En qué momento se considera que un niño, un adolescente llega a tener una libertad y una racionalidad? Creo que eso debiera de ser individualizado, cada quien tendrá su momento de llegar a la madurez, pero la ley no puede establecer una norma para cada quien, debe de establecerse una regla general entonces se establece 18 años para ser ciudadano, 21 para ser legislador ó 25, 30. Los países establecen distintos límites de edad en que se considera que ya la libertad se puede ejercer con plenitud. La ley tiene que ejercer una regla general, no puede hacer distinciones individuales.

¿En qué deben ser libres los legisladores? En primer lugar debe ser libre su espacio, su recinto, la misma Constitución señala que debe asegurarse un lugar en donde ejercen su función. Hay una disposición que obliga al presidente de cada una de las cámaras a velar por el fuero de los

diputados y senadores, y por la inviolabilidad del recinto, ¿qué significa esto? Que en el recinto deben de ser ellos los que tomen sus decisiones, que no haya grupos extraños que presionen, que no haya presencias que impidan el ejercicio de la libertad.

Por eso es contrario a la libertad de los legisladores el que estén presentes, por ejemplo, fuerzas armadas. Tanto Lorenzo de Zavala como Lucas Alamán relataban cómo, en el momento en que se hace emperador a Iturbide por el Congreso Constituyente convocado para hacer la Constitución del Imperio Mexicano y están deliberando en el Antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, en el Carmen y San Idelfonso, están discutiendo los temas, y está la inquietud de que ya habían rechazado la corona los príncipes españoles, entonces hay que buscar uno mexicano, y hay una corriente fuerte iturbidista.

Pero lo que pasa es que Pío Marcha, el sargento de armas de Iturbide, sale con la gente, con tambores, disparando tiros del fusil por las calles, la ciudad era pequeña, se oía lo que pasaba, replican las campanas; dice Lucas Alamán: salen los cañones, y hacen disparos de cañón, salvas de artillería, y la gente, clérigos, soldados, la chusma de la ciudad se mete al Congreso, se sientan entre los diputados y empiezan a gritar, ¡Agustín Primero! ¡Viva Agustín Primero! Y los diputados proponen que Agustín de Iturbide sea coronado, y votan todos, pero votan porque tienen ahí junto a un soldado iturbidista con la bayoneta calada y la gente ahí amontonada gritando, ¿qué libertad hay? Es un Congreso que toma una decisión, que ni siquiera estaba facultado para eso, porque había sido convocado para otra cosa, pero toma esa decisión. ¿Había libertad? Evidentemente no había libertad.

En la LIV Legislatura, cuando nos instalamos como colegio electoral para calificar la elección de Carlos Salinas, tuvimos 20 horas de debate larguísimo, todo mundo ya estaba dormido, cansado, cuando un diputado, Arturo Campo, sube a la tribuna y denuncia, pues se había ido y luego regresado y ve que el recinto está rodeado de soldados, ¿qué significaba eso, qué querían? ¿Si hubiéramos votado en contra de Salinas, si se hubiera logrado una mayoría contraria que estaba muy cerca la posibilidad de ser una mayoría, ¿Hubieran tomado el recinto? No sabemos, estaban ahí para algo, no para cuidarnos. Cuando se supo eso, hubo un desconcierto, alguien pudo haber votado por esa presión, creo que no, ya estaban muy definidos los votos, se logró la mayoría, pero era una forma de tener ahí una presión, una amenaza.

En la XXVI Legislatura Victoriano Huerta no tenía lo que quería, además de asesinar a Serapio Rendón, disuelve el Congreso y apresa a todos los integrantes de la Legislatura del recinto y del grupo parlamentario como tal. Ése es un aspecto de la libertad.

El otro aspecto de la libertad es de la libertad individual, de cada uno, y ésa es más difícil, estamos más en linderos resbaladizos.

¿Cómo se puede constreñir la libertad? Hay un principio de Derecho Civil que dice: Coacta voluntas, voluntas est, una voluntad coaccionada sigue siendo voluntad. Yo le puedo decir a alguien, oye, firma ese contrato, me urge que lo firmes, él sabe que yo tengo autoridad, alguna posibilidad de hacerle un daño, o la posibilidad de hacerle favores futuros, entonces firma el contrato, no porque haya ejercido su libertad con toda la plenitud, sino porque hubo un constreñimiento, pero él fue libre, podía haberme dicho no, y me atengo a las consecuencias, pero había un constreñimiento.

A qué libertad tendríamos que referirnos cuando hablamos de los legisladores, a esa libertad plena, absoluta, estudio la ley y tomo mi decisión yo solo, y salgo y voto como quiero; pero los legisladores son hombres públicos, forman parte de una colectividad, forman parte de corrientes, de grupos, de partidos, por supuesto están en el mundo de la realidad que es más allá del

gabinete del académico. Entonces ahí entran otras cosas que son legítimas, que son formas de forzar, de hacer que se incline la voluntad del legislador en un sentido o en otro, pero ¿en qué momento se acaba la libertad y entra un ejercicio indebido de presiones para los legisladores? No es lo mismo ponerles una bayoneta junto, que decirle o que lo sepa aunque nadie se lo diga, tu carrera futura está en juego según la decisión que tomes, vas a seguir adelante, quieres aspirar a otras cosas, tienes que votar en un sentido o ahí se acaba tu carrera política, no es igual, son distintos matices de la presión exterior.

¿Cuáles son las posibles formas de presión? Hay muy diversas, la voluntad puede ser forzada abiertamente, puede ser sobornada, es una forma también de atentar contra la libertad, por la disciplina del partido.

Ante quien es responsable un diputado, ante los votantes, ante los ciudadanos tenemos que rendir cuentas, no teníamos a quien rendir, quién nos puede exigir. Yo creo que ahí entramos al punto probablemente más importante de estos principios del Derecho Parlamentario.

Cómo decía, creo que el diputado como el torero está en la presencia de su público, y puede recibir cojinazos, y si hace mal las cosas según la opinión pública, pues van a dar caricaturazos y periodicazos y artículos en su contra y críticas, y sus compañeros lo van a enjuiciar, pero legalmente no se le puede hacer nada, él actuó en un ejercicio de un derecho y en ejercicio de su libertad, pero al formar parte de un partido político o de un grupo parlamentario o ambas cosas, ¿a qué tanto obliga?.

Hubo alguna vez una opinión respecto a que un diputado propuesto por un partido y electo, si se salía de ese partido, tenía que dejar su lugar a otro diputado de su mismo partido, porque la ciudadanía había votado por el partido, no recuerdo si se propuso formalmente pero estaba esa idea y en un momento en que los partidos sean dueños de la situación política del país, pueden echarla a andar y sacarla adelante; ¿será correcto eso? Yo creo que es cambiar el protagonista de la política, que es la persona por un cuerpo, por un órgano, en parte burocrático, en parte ideológico, en parte una estructura de poder.

Mi opinión personal es que los diputados deben de ser libres de ejercer su función y hablar y votar en el sentido en que sus propias convicciones los lleven. Ahora, esas convicciones están por supuesto iluminadas por la decisión que tomó de pertenecer a un grupo parlamentario y a un partido, están iluminadas por su formación anterior, por sus convicciones, por lo que oyó en su campaña, por los compromisos que hizo, todo eso lo constriñe, todo eso lo condiciona, le da elementos de juicio, pero el juicio final es de él, el juicio definitivo a la hora de decir, esto es así y voto a favor o en contra, me opongo, objeto, separo tal artículo, eso ya es una cuestión totalmente individual.

Pensamos que la disciplina de partido debe de existir, por supuesto, pero ¿hasta dónde debe de llegar? ¿hasta anular la individualidad del legislador? Yo creo que no; si nosotros pensáramos de esa manera, pues no sería necesario el debate, ¿para qué es el debate? Pues el debate es para poner puntos de vista, para opinar, para ver si convencen y obtienen más votos, si obtiene más votos mi posición, si no el debate no sería necesario si no hubiera esa posibilidad de convencimiento de los demás, sería un contrasentido.

En el caso de representación proporcional, evidentemente es al partido a quien se le otorga el voto y es, por decirlo de alguna manera, el partido el que propone, luego o antes, dependiendo del sistema, a la persona. Entonces el supuesto de origen es distinto y en la representación proporcional podría haber una actitud mucho más fuerte hacia el partido.

Finalmente, el principio es el de la representación nacional por el camino que se llegue; hay Estados donde hay senadores vitalicios, los expresidentes nacionales, algunos cargos, el vicepresidente en algunos casos forma parte del Senado, no tiene ni siquiera el origen de una votación directa para ese cargo.

Entonces, podría ser un tema de discusión, pero yo considero y creo que así lo considera en general la doctrina y el pensamiento general, es de que independientemente de cuál sea la fórmula por la cual llegó, responde a su representado que sigue siendo el pueblo, la ciudadanía y no su partido.

En otras circunstancias puede haber candidaturas abiertas, libres, no se necesitaba ser miembro de un partido y si es por mayoría relativa, todavía más responsabilidad de adhesión, pero a la hora de decidir creo que es un bien más alto, éste y no éste, aunque lo diga quien lo diga, mi convicción, mi inteligencia, mi razón se inclinan hacia acá, y yo así voto para ser congruente conmigo. Respondo ante mí mismo, no, tiene que decir por qué, ésa es otra de las cosas interesantes que han sucedido recientemente, si alguien se sale de la disciplina de su partido, no es nada más por un capricho, es decir, no es por las monedas que le aventaron, como a algunos les hicieron, no es por eso, tiene que decir, yo estoy haciendo ésto por estas razones, ante la opinión pública.

Estamos por eso ante dos realidades, el libre albedrío individual, que es intocable y que puede ser la decisión final, y vamos a decir que en el reglamento interior del partido se diga: el diputado que vote en contra de la línea que da su coordinador o que decide la mayoría de su grupo, será expulsado del partido. Eso es una obligación de una normatividad interna, de un grupo parlamentario, no es una norma jurídica externa de derechos sancionada por el Estado, es un reglamento interno, bueno, pero si decide tomar... como tiene libertad jurídica de votar se arriesga a eso, y a fin de cuentas ésa es su decisión.

Ahora podemos decir, en este tema yo no soy experto, no soy conocedor, mi grupo opina por aquí, me atengo a mis compañeros, a los que saben más y voto en ese sentido, acepto; es otra forma de ejercer la libertad, no puede decir, bueno, pues yo de eso no sé nada, me abstengo, no, por eso son los grupos, para darse apoyo mutuamente los integrantes.

Decía yo que había dos ámbitos: la libertad jurídica, no hay ninguna norma de derecho que diga cómo debe de votar el legislador, si hubiera una norma de derecho que dijera: el legislador debe votar de tal manera, se acababa el parlamento; entonces, la norma dice: tú puedes votar libremente, tiene libertad de voto. Ahora, cómo vas a ejercer esa libertad, de acuerdo con tu partido; ahora si eres un hombre religioso y crees que por encima del partido está la voluntad divina o de su iglesia, pues ya vas a tener otro compromiso.

Los estudiosos del parlamento desde el punto de vista político y sociológico y no jurídico, por supuesto que hacen todas estas diferenciaciones, qué tanto está ligado un legislador con su partido, qué tanto es un invitado reciente, recién llegado o es un antiguo militante o es un dirigente o es un simple advenedizo que por las circunstancias lo llaman.

Pero lo que yo quisiera resaltar es que, primero, si no hubiera libertad saldría sobrando todo lo demás, la discusión, el debate, el convencimiento. Se necesita el debate, porque se piensa que son libres los legisladores, pero hay otra razón más. Si cada grupo parlamentario tuviera una disciplina tan rígida, que nadie se saliera de la disciplina del voto, pues ya sería como una asamblea de accionistas, yo tengo 100 acciones, yo 90, yo 25, simplemente sumamos, para qué discutimos y para qué hacemos debate y para qué preguntamos individualmente, no era necesario.

El coordinador decía, aquí están presentes 100 diputados, ahí están 100 votos para qué los contamos, yo ya los tengo aquí.

Durante años hubo una larga vida de crítica al partido mayoritario, porque se decía que eran levantados, y estamos haciendo lo mismo, lo mismo que se criticó por muchos años al partido oficial, se volvió una disciplina rígida.

Ahora, también ha habido la influencia a la inversa, dentro de los partidos de oposición, por lo que yo sé, pues hay muchos debates internos que hacen salir una voluntad colectiva, y eso mismo ya está haciéndose en el partido oficial, no sé si antes se haría, pero pareciera que no debe de haber habido fuerzas, negociaciones, debates internos; pero ahora son más explícitos, se sabe, hay corrientes porque estamos ya en una nueva etapa.

Mi impresión personal, y ustedes están en libertad absoluta de tomar una decisión teórica que gusten, es la de que la libertad individual no puede limitarse, porque sería limitar la posibilidad, la existencia misma de un congreso.

Hay dos temas muy cercanos a este: el de los cabilderos o "lobbistas", que está tan de moda aquí en México y en Estados Unidos hace más tiempo, ¿qué significa eso? Es que grupos de interés, no de interés nacional, no perseguidores del interés común, sino de un interés singular, representan un sector específico de la colectividad, una cámara de comercio, un sindicato o un grupo de sindicatos, esos van con cada legislador o con legisladores más influyentes y más importantes y los invitan a comer, y les hablan, y les dicen, y les prometen, les ofrecen ayuda en su próxima campaña, para convencerlos de que su voto se dé en determinado sentido.

¿Cuál es el límite de eso? ¿Es legítimo, es lícito? Yo creo que sí, es un derecho de los ciudadanos acercarse a sus legisladores y a darles sus puntos de vista, y a tratar de convencerlos de que sea tal o cual el sentido de su decisión.

¿Hasta dónde puede llegar el compromiso de un legislador? Donde la corrupción entre, en donde ya no sean los razonamientos para la convicción, simplemente razones teóricas, digamos, de razones intelectuales, decir, mire conviene que se vote por esto, porque estas consecuencias, estos efectos, hasta ahí me parece muy correcto.

Cuando el "lobbista" tiene el encargo, como un abogado litigante, de lograr lo que quiere a como dé lugar, pues ya entran otras cosas, puede entrar el soborno, la compra abierta o con las promesas. Donde el legislador inclina la balanza de su decisión hacia un lado que no le convence tanto o que ya ni siquiera hace el razonamiento dice, no, aquí me conviene, ni veo lo demás, esto está bien; creo que ahí estamos en terrenos muy resbaladizos, muy peligrosos, en donde la libertad se ejerce bajo la presión de la avaricia, de la codicia.

¿Por qué existen disposiciones como el artículo 62, que exige que los legisladores no desempeñen cargos en el Poder Ejecutivo o no reciban dinero del Poder Ejecutivo? Pues porque se piensa que alguien que está recibiendo dinero de otro poder, al que tiene que vigilar y sobre el que debe tener un control, está de alguna manera limitando su independencia, que es una expresión de la libertad.

Yo recuerdo un caso de un Gobernador que les asignó una partida a los diputados para que la ejercieran como si fueran presidentes municipales. Si el Legislativo recibe del Ejecutivo, está violando este principio del 62 constitucional.

Existe también otro artículo que impide la amenaza externa, el 61, la inviolabilidad de las opiniones, nadie puede ser reconvenido por lo que diga o por lo que sostenga en su ejercicio de

legislador; el 111 que establece el fuero constitucional, no pueden ser detenidos, no pueden ser sujetos a proceso penal los legisladores porque se piensa que ése puede ser un instrumento, un arma para impedirles el ejercicio de su libertad.

Finalmente yo diría que las razones del debate, las razones del trabajo en comisiones, inclusive la existencia misma de los equipos de apoyo, de los grupos técnicos, de los asesores de los legisladores, pues son para proporcionarles información, datos, elementos, para que ellos puedan ejercer su libertad de decisión, pero es un tema, como ustedes ven, resbaladizo; yo siempre he creído que la libertad y la disciplina no son términos opuestos, pero puede llegar el momento en que sí lo sean, en que lleguen las cosas de tal manera, en que por encima de la disciplina debe de estar la libertad personal de cada legislador.

Hay dos formas de parlamentarismo: el parlamento típico del siglo XIX, en donde los legisladores eran los titulares del derecho, los protagonistas de la política, los que tomaban individualmente sus decisiones, y se agrupaban incidentalmente por similitud de opiniones, por cercanías, por paisanajes, y se agrupaban y se desagrupaban indistintamente. Y luego el parlamento moderno, donde son los partidos los protagonistas, también existe esa otra manera de ver las cosas, y son los partidos los que toman, a fin de cuentas, las decisiones y los legisladores son los que son sus voceros cuando hablan, o son los que ejercen el derecho del partido a través del voto que ellos llevan, que ellos transmiten; pero aún en ese caso extremo siempre existe la posibilidad del rompimiento de la disciplina por convicción personal. En Estados Unidos, por ejemplo, en donde los dos grandes partidos son poderosísimos, ahí se dan muy abiertamente las distintas corrientes, se manifiestan, y no hay una disciplina total de partido, mas que en casos excepcionales. Yo creo que ése es el juego de la política a fin de cuentas, en donde las dos fuerzas van a pesar, las comisiones individuales y la existencia de los partidos.

Existe con este sistema, en donde a los partidos se les va dando todo el peso del poder, existe un riesgo grande de que caigamos en una partidocracia, en donde son las cúpulas de los partidos las que toman las decisiones.

Los legisladores pueden participar poco en algún tipo de decisiones, son las negociaciones de los grupos, de los dirigentes los que señalan el camino, deciden como se vote por eso también existe una corriente política fuera de los partidos, la sociedad civil debe de tener su voz, debe de abrirse la posibilidad a que haya elecciones de legisladores que no sean propuestos por los partidos, sino que surjan de la misma sociedad. A los partidos, por supuesto no les gusta eso, dicen no, ¿cómo? Nosotros tenemos el monopolio en este momento, ¿cómo vamos a soltarlo? Como lo tuvo en algún momento un solo partido que no quería que otros participaran y dice, bueno, aquí adentro lo que quieran, aquí están los sectores, entren aquí, participen aquí. Eso se superó y entramos a un sistema de varios partidos, sí, pero cada partido encerrado en sí mismo y sin permitir que otros decidan y que dentro de ellos mismos sean unos pocos los que deciden, o ¿más apertura? Yo creo que eso sería el ir y venir, los puntos contrapuestos, las opiniones, por ahí va el camino hacia donde vamos.

Pasemos al principio de información y después a otro principio que va a ser muy discutido, el de la igualdad de los legisladores.

El Principio de Información.

El principio de información forma parte de los principios fundamentales del Derecho Parlamentario, porque existen disposiciones diversas que obligan al Poder Ejecutivo a proporcionar la información al Poder Legislativo y, cada vez más en la legislación interna de los parlamentos se están estableciendo mecanismos jurídicos y administrativos, para que los legisladores, sin

necesidad de que el Ejecutivo sea el que necesariamente les proporcione información, ellos tengan su propia fuente de información.

¿Cómo se puede tomar una decisión, cómo se vota? Pues porque se sabe, no por corazonada, no porque le guste más el color azul que el verde o el rojo que el amarillo, no, se vota por conceptos, por ideas, por expresiones manifestadas en proyectos de ley, por eso se vota.

Entonces, por ejemplo, para votar respecto de la ley de concursos mercantiles, que es la antigua de quiebras, hay que saber algo sobre el tema, hay legisladores que son dirigentes sindicales, hay otros que vienen de agrupaciones vecinales, que tienen distintas profesiones, habrá un veterinario, ¿qué sabe de quiebras y suspensiones de pago? Pareciera que es el mundo de los abogados y de los comerciantes, bueno, pues tiene que informarse él o su grupo parlamentario, o su comisión tienen que tener los elementos, y quién tiene la información, quién sabe cuántas quiebras hay en el país, de qué montos, cuál es la historia, las estadísticas, bueno, pues toda esa información la tiene el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), la población, o cualquier otro tema, por ejemplo ganadería, si se va a legislar sobre cuestiones de ganadería, o de energía nuclear o de tecnología avanzada, todo eso requiere información.

¿Quién tiene la información? Tradicionalmente la información la tiene el Ejecutivo, ahí entre la política se dice que él que está informado tiene poder, una de las formas del poder es la información, el que sabe más que los demás, pues tiene más poder político. Entonces la información es la que le da fuerza a los poderes, si hay un poder, si hay un poder que tiene más información que el otro es el poder Ejecutivo que tiene toda la información y el legislativo ninguna o muy poca, bueno, pues un poder va a prevalecer sobre el otro, además de que tiene el dinero, de que tiene a los soldados, de que tiene a los policías, tiene la información, el desequilibrio va a ser muy grande, por décadas así fue.

El artículo 49 constitucional, hasta 1938, equivalente al 50 de la Constitución de 57 establecía que el Ejecutivo podía recibir del Legislativo facultades extraordinarias para legislar; si ustedes ven los códigos vigentes actualmente, los anteriores a 38, el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal, las leyes mercantiles, Sociedades Mercantiles, Títulos de Créditos, son leyes que no pasaban por el Congreso, y son las leyes más importantes de este país, son leyes que el Ejecutivo llevó a cabo constitucionalmente por delegación del Legislativo, el Legislativo delegaba la facultad de hacer leyes en el Ejecutivo, y el Ejecutivo era el que hacía las leyes.

El Ejecutivo estaba facultado; vean ustedes el Código Civil qué dice, Plutarco Elías Calles en uso de las facultades concedidas por el Congreso, no eran malas leyes, en realidad son leyes muy bien hechas, pero así se hacían, el Legislativo no participaba en eso, ya había dado el permiso por anticipado. En 1937 Cárdenas propone que se adicione ese artículo, y trata de que sólo el Poder Legislativo realice esa función.

El maestro Tena Ramírez, constitucionalista respetadísimo, de alguna manera justifica esto y dice "Es natural que sea el Ejecutivo el que haga las leyes, por dos cosas, porque hay una unidad de criterio, pues no va a haber tantas discusiones y no se contamina por la política, no hay política".

Y agrega Tena Ramírez, textualmente, "Los cuerpos legislativos nunca se han distinguido por la preparación y ecuanimidad, que son indispensables para una buena labor legislativa", y "En el Ejecutivo hay unidad de criterio, en el Legislativo no. En el Ejecutivo no hay política, en el Legislativo sí hay política. El Ejecutivo está informado, el Legislativo no está informado", de alguna manera reconocía una realidad, pero una realidad que los mismos preceptos constitucionales ponían en tela de juicio.

¿Por qué? Porque, efectivamente, así funcionaba el Poder Legislativo; venía el Poder Legislativo recién salido del movimiento revolucionario, llegaban los caudillos, los oficiales del Ejército Constitucionalista, a veces hombres impreparados, hábiles para la política, para la lucha militar, pero que no tenían ideas de cómo legislar, llegaban a las cámaras, y bueno, pues alguien tenía que hacer las funciones, y las hacía el Ejecutivo, pero la exigencia de la misma Constitución, a la que hace referencia Tena Ramírez, la que él estudia en su texto Derecho Constitucional, establecía las exigencias de que el Poder Ejecutivo informe, ilustre al Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de proporcionar la información al Legislativo, en primer lugar el artículo 69, el del Informe Presidencial. El Informe Presidencial es la obligación de que a la apertura de las sesiones del Congreso, el Ejecutivo tiene que informar del estado general de los negocios de la nación; es el informe de cómo está la situación del país, en términos generales.

Y luego, el artículo 93 obliga a los Secretarios de Estado a dar cuenta, ya no de la situación general, sino de los detalles. Esa información llega, antes no llegaba, el Informe Presidencial era más bien un discurso, ahora ya llegan los tomos con la información general, y cada tres meses llegan los informes de las secretarías de Estado, de cuál es la situación, a las comisiones respectivas.

Todos los legisladores debieran tener en sus escritorios esos informes, resúmenes de esos informes, como se dice ahora, resumen ejecutivo del Informe, para que ahí de un vistazo se dé cuenta cómo están las cosas, y luego tener acceso al informe más amplio.

Todo eso está en la Constitución, son exigencias que la Constitución le da al Ejecutivo para que esté informando al Legislativo.

Y el artículo 93, tan importante, que es la posibilidad que tienen los legisladores de llamar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de Justicia, a que vengan a la Cámara a responder las interrogantes de los legisladores.

Eso tiene alguna vaga relación y alguna reminiscencia con el sistema parlamentario, donde forman parte del parlamento los ministros, y tienen que estar ahí listos a los debates; forman parte del debate, aquí no forman parte del debate cotidiano, pero sí pueden ser llamados a que contesten.

Tanto el Informe Presidencial, como las comparecencias y la información han sido cumplidas formalmente, pero no se les había dado el contenido que ya se les empieza a dar a hora.

La creación de la Unidad de Finanzas públicas de la Cámara de Diputados, es importantísima. La Cámara de Diputados, por primera vez, va a tener una oficina permanente de servicio, de tiempo completo, de servicio de carrera, que le dé seguimiento a las finanzas públicas del país.

Los legisladores tenían que atenerse para aprobar el Presupuesto, para aprobar la Cuenta Pública, a la información que por ahí rescataban de los periódicos, a sumirse en ese mar profundo y tormentoso de las cuentas públicas, que no cualquiera puede entender, entonces ya se creó una oficina de finanzas públicas, que va a estar permanentemente dándole seguimiento, que va a tener la información, eso creo que es uno de los avances más importantes recientes del Poder Legislativo.

Dice la ley que si a alguno de los funcionarios no dan la información, se dará aviso al Ejecutivo, esa es la sanción. Ahora, si el Ejecutivo no hace caso, pues ya vendría la controversia constitucional, como dice Cecilia Romero, o vendría un juicio político, una responsabilidad, no está especificada la sanción, pero habría que buscar en la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos. Quizá una de las fallas es que no están explícitas las sanciones, pero sí quiero destacar, primero, que existía la convicción de que está bien que el Ejecutivo haga las leyes, porque es el que sabe. Decía yo que el texto de Técnica Legislativa que hay en México lo escribieron abogados del Ejecutivo, son los que sabían como redactar las leyes, el de José Saenz Arroyo y otros.

Yo creo que hay tres o cuatro legislaturas que han ido avanzando paulatinamente en nuevas formas de hacer las cosas, y ya estos avances, esta creación de una unidad de finanzas públicas, y luego la división de estudios jurídicos y legislativos, que va a ser el otro apoyo, y otra de estudios sociales, van a ser tres, ahorita está una ya echada a andar, las otras dos están por caminar; esos van a ser ya los apoyos técnicos, profesionales, informáticos del Poder Legislativo.

El Principio de Igualdad.

El siguiente principio, el cuarto, de los que denominamos Principios Sustantivos del Derecho Parlamentario, es el principio de la igualdad, que es un tema que también tiene muchas aristas y que hay que considerar de varias maneras, porque ¿qué es eso de la igualdad?.

La igualdad ha sido una especie de meta confusa, lejana, de una exigencia social, pero no es una realidad en ningún lado. ¿Dónde hay una igualdad absoluta? En nada.

¿Cuál es esa igualdad si vemos que nosotros somos desiguales en todo? No hay una realidad social donde se pueda decir que todas las personas son iguales. Lo que pasa es que la igualdad es una especie de meta, de estrella polar hacia la que se dirige la sociedad, pero que no acaba de concretar.

En el texto, al inicio del tema de la igualdad hago una cita de Aristóteles, de la ética a Nicómaco, que es muy expresiva, dice: "Son pues tenidos por injustos el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual, de donde es claro que el justo será el observante de la ley y de la igualdad, lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto es lo ilegal y lo desigual".

La igualdad es una aspiración de la humanidad, la igualdad es un principio a alcanzar, proviene básicamente de una idea religiosa, de la paternidad o la filiación divina de los seres humanos, si se acepta o se cree que todos los hombres son hijos del mismo padre, bueno, pues hay ahí un principio de igualdad.

En la revolución francesa este concepto se humaniza, se socializa y se establece la igualdad ante la ley. Existía en el antiguo régimen una desigualdad legal, era lícito que hubiera nobles y que hubiera ciudadanos comunes y corrientes: el Estado llano, así era la ley de entonces; y la Revolución Francesa que tiene entre uno de sus tres propósitos, en el lema de "igualdad, libertad, fraternidad".

La igualdad es una de las exigencias, porque lo que se quiere es acabar con privilegios, con nobles, con personas que frente a la ley, frente al Estado, frente a las relaciones sociales tengan alguna posición privilegiada, eso es lo que se pretende; no se trata de hacer una tabla rasa de todos los seres humanos, lo cual sería imposible, hay de todo, hay altos y bajos, sanos y enfermos, no es posible la igualdad total, todos tenemos características distintas.

¿En qué somos iguales? Desde el punto de vista religioso, vamos a decir, es muy fácil resolver el concepto, todos en el mundo de la religión, todos tienen una misma posibilidad de perfección, vamos a decir, la gracia suficiente, dice la iglesia católica.

Pero en el mundo social y en el humano, en el que nos movemos el principio es de la igualdad ante la ley, que tampoco es absoluta, porque circunstancias y características específicas hacen que en ciertos casos sea necesaria la desigualdad.

Dicen los tratadistas de Filosofía del Derecho "que la justicia es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales", sería injusto tratar igual a todos. El sistema liberal establece reglas como si todos fuéramos iguales y todos tuviéramos las mismas posibilidades y capacidades, y protegidos por el mismo aparato, el libre mercado parte a fin de cuentas de un concepto de igualdad total, nace de esas ideas de liberalismo, el liberalismo en eso se sustenta.

Otras corrientes dicen "no, eso es injusto, hay que tratar igual a los que son iguales y desigual a los desiguales".

La igualdad es un concepto que está en muchas ramas del derecho. En el Derecho Parlamentario, básicamente se manifiesta en un principio que se expresa en una fórmula muy sencilla "un hombre, un voto", es ahí donde se manifiesta básicamente el principio de la igualdad, tenemos que pensar en la libertad de los votantes; si cada quien tiene su fuerza, dentro del Congreso es su voto, para tomar la decisión colectiva hay que votar, entonces, ahí vale lo mismo el voto del coordinador de un grupo parlamentario, que el del diputado independiente solo o separado de su grupo, vale igual a la hora de tomar una decisión colectiva, todos los votos valen igual.

En el Derecho Parlamentario, por regla general, no hay voto de calidad, todos los votos son iguales, se parte del principio de la igualdad de los votos, porque ahí está la esencia de la democracia parlamentaria.

Si unos votos valieran más que otros, si el del Presidente tuviera más fuerza, por ejemplo, para desempatar un empate, para deshacer una traba creada por un empate, bueno, pues estaríamos ante un hecho, en el cual, un voto tiene mayor valor que los demás.

O que hubiera votos, como se toman algunas decisiones de carácter administrativo, nunca decisiones de fondo, los votos que se llaman ponderados, eso se parece mucho a la Asamblea de Accionistas, que les decía yo, el voto ponderado, a fin de cuentas, es eso; yo tengo 240 diputados ó 220 ó 230, eso represento ahí en el órgano directivo, eso es otra cosa para tomar decisiones administrativas, para armar el orden del día que a veces tiene una gran fuerza, pero eso es otra cosa.

Para algunas cosas se puede tomar el voto ponderado, en esas decisiones administrativas que no son la decisión propia del parlamento. Pero cuando se debe votar una ley o un decreto, un acuerdo parlamentario, ahí los votos valen igual, ese es el principio.

Ahora, alguien dijo aquí, entre broma y en serio, pero con mucho contenido, que hay unos más iguales que otros "Todos somos iguales, pero hay unos más iguales".

¿Qué quiere decir esto? Pues que hay una realidad. Todos tenemos la misma posibilidad, pero a la hora de escoger quién va a entrar en la mesa directiva y quién no, quién va a presidir una comisión o quién no la a presidir, ahí se necesita hacer diferenciaciones.

El principio de igualdad se manifiesta en el momento anterior a la decisión, cuando se elige ya una mesa directiva, ya no hay una igualdad absoluta, porque hay quien puede dar la palabra y quien puede negarla, y hay quien tiene que pedir la palabra, ahí hay un principio de desigualdad, pero la igualdad se manifestó antes, a la hora de escoger quién va a estar dirigiendo la sesión, en ese momento hay igualdad y los votos de todos cuentan igual.

Después se requiere, por la misma exigencia de la naturaleza de las cosas, que alguien dirija, el principio adjetivo de orden exige que haya alguien que dirija la sesión, si no sería un caos, no podría haber una sesión sin alguien que otorgue la palabra, que diga los tiempos, que lleve la cuenta, que ponga orden.

Yo creo que todos los votos son parciales, uno vota por una cosa y, por tanto, no vota por la otra, ¿por qué debe ser imparcial el presidente? Mi opinión personal es que el presidente tiene un cargo y tiene que ejercerlo y por eso vota al último, para que no haya una inclinación.

Pudiera pensarse que el presidente tiene cierta autoridad moral, puede ser indicativo que el presidente vote en un sentido y que lo sigan otros, en la realidad política de nuestro Congreso no es así; sí se voltea a ver a alguien cómo vota, en algunos casos, esos sí tienen alguna fuerza indicativa, para que el diputado ejerza su voto libremente, pero siguiendo una consigna de su grupo, pero el presidente en realidad no tiene esa fuerza, pero, aún suponiendo que la tuviera, si vota al final, no se manifiesta, y en cambio sí se pierde la posibilidad del ejercicio de un derecho.

Hay algunas legislaciones donde los presidentes no votan, simplemente son directores de la situación, son el organizador del acto, pero no tiene derecho a votar, pero no está en nuestra legislación, tiene derecho a voto, pero también todos los legisladores, el Presidente y todos los demás tienen derecho a no votar, o sea, se hacen acreedores a una sanción, a unas consecuencias públicas y otras probablemente internas, pero tienen derecho a no votar.

El reglamento anterior, antiguo, decía que los diputados deben votar sí o no, así decía. El diputado debe votar poniéndose de pie, diciendo su nombre y diciendo, si vota sí, o si vota no, a favor o en contra.

No se establecía, para nada lo que ha surgido después, que es el voto de abstención o la abstención del voto, que puede ser saliéndose del Recinto, lo cual puede hacer el legislador, no está obligado jurídicamente, puede hacerlo si no rompe el quórum, y a veces lo hacen para romper el quórum, son mecanismos, quizá no legales, pero en la práctica política se hace así.

Vamos a decir que un grupo de parlamentarios o un parlamentario no está de acuerdo con lo que dice su partido, no quiere tampoco, públicamente, expresarse en contra, pues se sale, es un recurso que él tiene, ahora, ¿qué puede eso causarle sanciones?, pues claro que puede, y si se queda y habla en contra de su grupo, más sanciones, él sabrá hasta donde quiere llegar.

Creo que no hay una razón específica para que el presidente no votara, con este mecanismo de que voto al último, y no habría tampoco una limitación en la ley actual, no hay limitación, se establece, inclusive, el voto de abstención, puede decir me abstengo.

¿Qué significa? En la práctica, cuando se exige una mayoría, cuando se va a tomar una decisión y hay que sumar cuántos votos a favor, para lograr que se apruebe algo, se necesita, para las decisiones comunes, la mitad más uno, y para otras, la mayoría calificada, de las dos terceras partes, la abstención ¿de qué lado cuenta? Del no, del contra, entonces, aunque diga me abstengo, ¿qué está haciendo? en realidad está votando en contra.

Si se necesitan 50 votos para obtener el sí hay 49 y él no vota, se está inclinando de alguna manera, no es inocua, no es neutral la abstención; la abstención en realidad, en la práctica, es una manifestación de una posición.

En relación a los documentos, el Poder Legislativo debiera tener acceso a todos los documentos, es uno de los tres poderes, debiera tener la posibilidad de ver todos los documentos, aunque sean

considerados secretos, y luego ¿quién los califica de secretos? No hay una ley de archivos, no se han reglamentado respecto de los archivos, esa ley, ese principio que se ha dicho que hasta los treinta años, simplemente es una copia de una disposición extranjera, que establece un tiempo para que se puedan abrir ciertos tipos de archivos, en México no hay disposiciones, yo las busqué con motivo de la comisión de la verdad, busqué qué disposiciones había, no hay ninguna regla que diga cuándo no se puedan abrir los archivos.

El Poder Legislativo, para legislar, debe tener acceso a todos los archivos, así como debe poder llamar a los funcionarios públicos de alto nivel: secretarios de Estado y procuradores. Cuando se está discutiendo una ley, cuando se está viendo en la Cámara un asunto relacionado, se está legislando sobre PEMEX, pues que venga el señor de PEMEX a la Comisión y que venga el secretario de Energía y Minas, que venga al Pleno, los que pueden venir al Pleno, pero no a capricho de las comisiones, ni de los grupos parlamentarios, sino con motivo de la función legislativa.

Creo que debe tenerse acceso a todos los documentos y abrir la información, debe compartirse; ahora que las razones de Estado, de discreción, de políticas públicas, la Secretaría de la Defensa Nacional, algunas estrategias económicas, yo creo que sí deben mantenerse por el responsable, él tiene que rendir cuentas, que no puede decir dónde están los cuarteles o los depósitos de bombas atómicas o de municiones o de lo que tengamos, bueno, a lo mejor por ahí habría alguna posibilidad de discreción, de decrecía, que no se pueda decir a todo el mundo, pero todo lo demás, yo creo que debería de estar abierto en términos generales.

Debe haber apertura de todo y presencia de todos los funcionarios públicos y contestar a los requerimientos, cuando se trate de requerimientos para el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo.

El artículo 6° constitucional dice en su última parte: "El derecho a la información será garantizado por el Estado", yo creo que puede ser a través de un mecanismo judicial, y probablemente nos falte -será una función de los legisladores- hacer una ley reglamentaria de este último párrafo del 6° constitucional, sobre cómo va a garantizar el Estado el Derecho a la información y, probablemente, como sucede con todas las garantías individuales.

Yo creo que por el camino de una ley que desarrolle este principio que está en el 6° constitucional o, como sugería Carpizo, a través de una controversia constitucional.

Debe haber un derecho a la información, que no puede haber cuestiones secretas, en términos generales, salvo algunas, que por alguna causa específica se considere que lo sean, para seguridad del Estado, para una estrategia general, pero por regla general debe haber apertura para los medios y para todos los ciudadanos, pero ¿cómo?, ese sería el cómo, cómo tener acceso a archivos, a bibliotecas, a consultas, ahora, con el Internet se puede hacer eso más fácilmente.

Volvemos a nuestro principio de igualdad; en primer lugar se manifiesta en la columna vertebral del Congreso, que es el voto, el voto, el voto "un hombre, un voto", pero ¿en qué otras cosas se manifiesta? Decíamos que ya no hay voto de calidad, había un voto de calidad antes de que se hicieran las últimas reformas, para los presidentes de comisiones.

Cuando en una Comisión un dictamen se empataba, el presidente tenía voto de calidad, pero en ese caso no se trataba de una decisión definitiva, era simplemente un mecanismo jurídico para destrabar un procedimiento que se detenía por motivo de un empate, entonces, había que destrabarlo y que el Pleno decidiera, pero en el Pleno ya no había voto de calidad, ese voto de calidad se quitó cuando se trató de aplicar en el caso de los juicios políticos, como son dos

comisiones juntas las que intervienen, y había dos presidentes, volvieron a empatar, porque los dos votos de calidad también eran contrarios, uno a favor y otro en contra, entonces, ni siquiera en eso funcionó, pero podría haber funcionado en otros casos, era en realidad un mecanismo procesal, para que no se detengan las cosas por una traba de esa naturaleza, pero qué sucede cuando se empata en el Pleno, pues simplemente que no se aprueba.

Si la exigencia de la Constitución y de la ley es que la aprobación de algo, de cualquier decisión, sea la mitad más uno -la mayoría-, si no se obtiene esa mitad más uno, no se aprobó, ganó el contra, en un empate gana el contra, en realidad, esa es una manifestación de la igualdad de los legisladores.

Así como somos iguales en derecho al voto, debemos tener también la igualdad en las demás prerrogativas que deben tener los legisladores, igualdad en acceso a la información que es el tema que se relaciona con el anterior.

Acceso a la información.

¿Quién debe tener la información? Los coordinadores de los grupos parlamentarios, las comisiones, cada una de las comisiones, las mesas directivas de la comisión, todos deben tener acceso a la información, y deben establecerse formas para que esté al alcance de todos.

El Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara, con la biblioteca y el sistema de información ahora, de disquete y de fórmulas electrónicas, para tener la información a la mano existe ya en esta Cámara y debe estar al alcance de todos, pero lo que pasa es que no todos se interesan en tener la información, pero pudiera ser, que en la oficina de cada diputado haya una terminal donde puede tener acceso a la información, a buscar los datos, eso ya la técnica moderna lo resuelve, puede darse; ni siquiera sería necesario que hubiera un oficio a la oficina tal, para que nos diga tal o cuál informe sobre ganadería o sobre agricultura o sobre meteorología.

Podría el diputado, desde su lugar, o su técnico especializado, acceder a ver la información con alguna solicitud de apertura, es posible que todos tengan, pero ahí debe haber igualdad, todavía no hay, como la información es Poder, pues el que recibe la información se lo guarda; a la hora de discutir, a la hora de tomar una decisión él lo saca, decía: "Yo sí sé que está pasando aquí, entonces vamos a hacer así".

Así es la naturaleza humana, queremos tener ventaja sobre los demás, en esta vida de competencia; entonces la información sigue siendo, de alguna manera, monopolizada, unos saben más que otros, esa es la realidad.

La tendencia debe ser una mayor posibilidad de acceso a todo, igual en los emolumentos, en las prerrogativas, no puede ser que unos ganen mucho, otros ganen poco, creo que eso está resuelto en términos generales.

El principio de que la representación es parte de la naturaleza del Congreso; somos representantes, no actuamos por nosotros mismos, sino en nombre de otros.

Todos los legisladores y el Poder Legislativo, como tal, como una unidad, debe tener toda la información con la que cuenta el poder Ejecutivo, no sólo como está ahora en la Constitución, la que el Poder Ejecutivo le proporciona, sino hacia donde van caminando las cosas, que es a que el Poder Legislativo tenga sus propios sistemas de información.

Las oficinas, las unidades que les decía yo a ustedes, que deben ser ya permanentes, puede cambiar algún funcionario, algún director, pero yo creo que el equipo de profesionales que se dedican a trabajar en esas oficinas o unidades, debe estar siempre al tanto, al día, de lo que está pasando, para que sea cual sea la mayoría, o como estén conformadas las cámaras, las comisiones y los diputados y los grupos parlamentarios puedan tener acceso a todo ese instrumento de toma de decisiones, que es el conocimiento de las cosas, el conocimiento antiguo: la historia, los datos, el proceso que ha seguido algo, una institución o una ley, así como las cosas nuevas, y también cómo lo han resuelto.

El Derecho Comparado o la información comparada -no sólo el derecho-, ¿cómo se ha resuelto en otros lugares? ¿Qué caminos se han seguido? ¿Cuáles informaciones se tienen en otros lados?, a todo eso se aspira, será verdaderamente un contrapeso al Ejecutivo, y entonces creo que sucederá algo que sería muy positivo, ya no habrá una pugna entre los poderes, los dos tienen una información parecida, entonces habrá una colaboración mayor.

Si el Ejecutivo quiere proponer un proyecto de ley, será más cuidadoso en hacerlo bien, en consultar, a lo mejor previamente habrá reuniones de consulta; se establece desde la Constitución del 24, comisiones para entrar en relación con el Ejecutivo, no son poderes enemigos, son poderes que se contrarrestan, que se contrapesan, pero que deben colaborar a fin de cuentas.

Y luego, el principio de la igualdad, que es fundamental, perdería toda razón de ser una decisión del Congreso, si unos votos valieran más que otros. Sé que en la práctica esto no es así, en la práctica sí hay votos, lo que decíamos aquí un poco en broma, de que se voltea a ver cómo está votando Pablo, Arturo o Carlos, bueno, pues es legítimo, no digo que sea ilegítimo, no es, es parte de la realidad, ahí pareciera que el voto de unos es más importante, lo es más importante sociológicamente, quizá, políticamente, pero al contar los votos valen lo mismo, como sucede en la democracia, el voto de los no informados, es igual al voto de los informados, el voto de los modestos, de los pobres, de los humildes, de los ignorantes, vale igual que el de los profesores, doctores y maestros; valen lo mismo a la hora de votar.

Aún en el mundo de los negocios, de la vida mercantil, existe esa corriente de la economía solidaria en las que funcionan las sociedades cooperativas, donde una persona es un voto, independientemente de que tenga más aportaciones en la caja de ahorros o menos, a la hora de tomar resoluciones cuenta un voto, en cambio en el mundo de los negocios, del capitalismo, ahí el que tiene más acciones toma las decisiones, por eso compran y acumulan las acciones, porque ahí no es la fuerza personal ni el convencimiento, es la decisión de intereses. Yo creo que la aspiración democrática debe ir hacia el otro extremo.

Principios adjetivos

El principio de orden

Quedan todavía los puntos relacionados con lo que llamamos los principios adjetivos del Derecho Parlamentario, en primer lugar, el principio de orden.

El orden ha sido tradicionalmente uno de los fines específicos del derecho. El derecho como lo dice don Rafael Preciado Hernández, tiene como una de sus finalidades la justicia, en primer lugar el bien común, la seguridad, pero uno de los fines del derecho es establecer el orden.

En razón del orden a veces se sacrifica, inclusive, la libertad, el orden y la libertad son polos contrapuestos; cuando hay un exceso de libertad hay desorden, cuando hay exceso de orden se suprimen las libertades, se prohíben reuniones de más de tres, se prohíbe transitar a tales horas, es para poner un exceso de orden; ¿hay muchos crímenes en la ciudad?, que en las noches nadie

salga, es un exceso de orden que limita las libertades personales, y a la inversa, que cada quien haga lo que quiera, como sea, libertad absoluta, se cae en el otro extremo del desorden.

El orden se manifiesta de varias maneras, en primer lugar, cómo se sientan los legisladores, dónde se sientan. El reglamento antiguo decía que se debían sentar sin preferencia de lugares, como la regla de aquí, el que llega más temprano se sienta adelante y el que llega más tarde atrás o al revés, a veces, para poder cabecear más a gusto, más lejos, esa es la regla.

Cuando aparece el nuevo fenómeno de los grupos parlamentarios, que es un fenómeno de mediados de este siglo para acá, en México, ¿qué se hace? Esa preferencia personal se empieza a alterar, de hecho, por un uso, más que por una norma.

La norma dejaba que cada quien se sentara y luego, primero por un uso, los del mismo grupo, de la misma tendencia, se sentaban juntos, se sentían arropados, cercanos, unos a los otros; luego, ya vinieron acuerdos, decían "bueno, respétenme estos lugares y yo les respeto aquellos, aunque seamos poquitos, cada quien, para que no se revuelvan, para que puedan consultarse a la hora de debatir", y se estableció un sistema de ubicación en el espacio a partir de acuerdos, era conveniente, la misma necesidad de las cosas lo llevaba.

Y ahora ya existe una disposición expresa que dice que los diputados se sentarán por grupos parlamentarios, se asignaran lugares específicos.

Y hay congresos en donde se asigna un lugar individual, y el nuestro ha llegado a ese extremo, pasó desde cada quién dónde quiera, hasta, primero, de hecho, ubicarse, luego, por acuerdos ubicarse, y ahora individualmente y por grupos parlamentarios, porque el sistema de votación es individualizado y requiere el poner alguna de las huellas digitales para registrarse y poder votar.

Hay todas las posibilidades, nuestro sistema ha llegado a eso y esto implica un orden extremo, pero todavía razonable.

De esto tenemos que pasar, necesariamente, a ¿quiénes, además de los diputados, deben estar, o los senadores, deben estar en el salón de sesiones? Todo mundo, el que quiera, el que llegue.

El Reglamento siempre ha establecido que hay lugares para el público, para las galerías; expresamente se dice que debe haber un espacio para las galerías, desde el reglamento viejísimo y en los nuevos.

Pero que suceda, lo del ejemplo de la coronación de Iturbide, yo creo que es inaceptable, es el otro extremo, no es posible; o lo que sucedió en esta Legislatura, que nos tocó verlo, vivirlo y reírnos, de que aventaron costalitos de harina o de yeso, no sé de qué, a una bancada, pues es indebido eso, no es posible, se impide el libre ejercicio del voto, la misma función legislativa se impide cuando entra una turba, una chusma.

En el salón de sesiones, propiamente, no pueden estar más que los legisladores y algunos asesores o auxiliares de ellos, que se necesitan para llevar recados, para dar indicaciones, para traer leyes, para comunicación entre los mismos grupos, que ya son grandes y que no están todos sentados uno junto al otro, entonces, se requiere un equipo, ese equipo acuerda cuántos, según el número de legisladores cuántos auxiliares se necesitan, se requiere un acuerdo.

Los medios de comunicación fueron el gran debate de esta Legislatura, era una plática en que está uno atento a un debate y de pronto ya está un periodista frente "¿qué opina usted? Era un exceso, circulaban las cámaras de televisión, era necesario poner orden.

Creo que en todos los parlamentos del nuevo mundo hay un espacio específico para los medios de comunicación, aquí nos habíamos acostumbrado, creo yo que indebidamente, a que pudieran circular por todos lados.

La solución que se tomó, que es otro de los avances, una novedad; las nuevas generaciones de legisladores lo van a encontrar totalmente normal y natural que ocupen sus espacios, antes del inicio de la sesión pueden estar por ahí, entrar, entrevistar, hacer tomas cercanas, una vez que se inicia la sesión se salen, no puede ser que estén ahí, se están tomando decisiones importantes y debe haber libertad.

Había también la costumbre, de orden sobre los lugares, todo mundo se sentaba, especialmente, en los asientos más lejanos, donde no se veía bien entonces, no se sabía quiénes eran diputados, quiénes no, si estaban votando los que debían o si no estaban votando, o si uno había votado primero aquí y luego se había ido hasta atrás y votado nuevamente.

Había un desorden, entre otras cosas, porque las decisiones ya se sabían cuál era su sentido. Cada vez avanzamos en esta vida parlamentaria más auténtica, el principio de orden, que es un principio adjetivo, no es el fin, es un instrumento para los otros principios, el orden va teniendo mayor aceptación

También el orden se debe manifestar en la sucesión de los hechos, no solamente en los lugares, sino en la sucesión de los hechos, ¿cómo se discute una ley?, y esto está en las reglas procesales de los reglamentos y de la Ley Orgánica, y la misma Constitución establece cómo debe seguirse el orden, para que un proyecto inicial se convierta finalmente en ley.

Hay una sucesión racional de los hechos que se van dando, todo esta sujeto a procedimientos, no se puede empezar por la aprobación de la ley antes de la discusión, y las leyes procesales establecen que aún antes de la discusión debe haber un dictamen y, primero para que haya dictamen debe haber un turno a una Comisión o a otra.

Todos estos son los procedimientos que indican también un orden, reglas que establecen a qué comisión debe de asignarse, y ¿quién resuelve? La Mesa Directiva, resuelve. Llegó este proyecto de ley, lo presentó el diputado que está hablando, lo recibo y veo de qué se trata y lo turno a la Comisión de Gobernación o a la Comisión de Comercio o a la de Fomento Cooperativo o a la de la Mujer, Deporte y Ejido, que decían que había una, se inventaban muchas comisiones.

Se turna a una comisión, en esta sucesión racional de los hechos, la comisión tiene que hacer también su trabajo, tiene que elaborar un dictamen, ese dictamen debe ser favorable o contrario al proyecto presentado y, luego, ya que está el dictamen presentado a la mesa directiva, para que la mesa directiva lo presente al Pleno y, dentro del Pleno, hay también un orden, ¿cómo se va a discutir? Primero, se pone a consideración de la asamblea, para que los legisladores aparten los artículos que quieren discutir en lo singular, en lo individual y, luego, se pone a discusión en lo general, primero, viene la discusión, hablan en pro, hablan en contra, o hablan con el sistema moderno de que cada expresión política tiene su orador o sus dos oradores, cuántos minutos, todo eso está, es un orden.

Algunas veces el orden limita el derecho, y es cuando el orden restringe el derecho de los diputados para participar. Sí por cuestiones de orden un legislador, por ejemplo, que no es de un grupo parlamentario, se le quiere impedir el uso de la palabra, no es correcto, "no, es que no te inscribió ningún partido", "no te inscribió un grupo parlamentario", pero quiero participar, me inscribo en contra o me inscribo a favor, yo creo que ahí el orden tiene un límite y debe haber formas para que puedan participar.

En los reglamentos de otros países se establece a qué tienen derecho las minorías, pues a menos tiempo, es natural. Un grupo parlamentario que tiene muchos legisladores debe tener más tiempo para expresarse; otro, los de menos expresión, pueden tener menos tiempo, va en contra, de alguna manera, del principio de la igualdad, pero es el protagonismo de los partidos, por encima de los individuos, que es lo que estamos viviendo ahora.

Lo ideal sería que hubiera mecanismos donde todos tuvieran igualdad de oportunidades, pero no sucede así, las nuevas reglamentaciones establecen diferencias, y el Derecho Comparado nos indica que esas diferencias se dan en muchos lugares, así están funcionando muchos parlamentos a veces, no pueden hablar o pueden hablar muy poco tiempo, comparados con otros que pueden hablar mucho.

En el parlamentarismo internacional, en los organismos internacionales, donde hay también sistemas parlamentarios, según la presencia de los estados, son los tiempos que se les dan. No todos tienen ahí la posibilidad igual. En la Unión Interparlamentaria Mundial, según la importancia de los grupos parlamentarios y los países, se asignan tiempos, no son iguales para todos.

Esas fórmulas parecen injustas a veces, pero también tienen su racionalidad.

También hay un orden en el edificio, en general, fuera del recinto parlamentario; debe haber espacios, lugares, las bibliotecas, las oficinas de las comisiones de cada uno de los diputados, los estacionamientos. En todo eso se requiere un orden y hay una administración de ese orden, por las autoridades administrativas de los parlamentos.

Resolución mayoritaria.

Finalmente, existe el último tema de este módulo, es el tema de la resolución mayoritaria. No me gusta mucho la designación, pero así es, es el tema de la resolución mayoritaria, que está relacionado en algunos puntos con el tema del orden. Tiene muchos puntos de contacto.

Un autor que mencioné en las primeras clases, -López del Moral decía, precisamente, que los parlamentos y el derecho parlamentario, sólo pueden existir en sistemas constitucionales y democráticos. ¿Por qué? Porque el principio de la vida interna de los parlamentos, es el principio de las mayorías, se tienen que tomar las decisiones en forma mayoritaria.

La forma diferente de toma de decisiones no democrática, es el autoritarismo. Decía alguien que "El que obedece y cumple con su obediencia, no se equivoca; el que se equivoca, es el que manda".

Las decisiones individuales son más fáciles que las decisiones colectivas. Si hay alguien que manda y que todos obedecen, pues las cosas funcionan muy bien.

Por eso, una de las críticas que se hacían a esta legislatura, es que no era muy productiva. No es cierto, porque las estadísticas demuestran otra cosa, pero, una de las críticas iniciales era, no es productivo, esas fórmulas muy complicadas, donde hay muchos grupos parlamentarios, se requieren acuerdos, no están resolviendo las cuestiones, se congelan las iniciativas, ahí se quedan.

En cambio, cuando había un sistema donde había una decisión que los demás simplemente respaldaban, en esas fórmulas caminaban las cosas muy rápidamente.

Lo cierto es que es más fácil que alguien diga, "las cosas se hacen así", a decir, "les propongo que se hagan así, vamos a discutirlo". Una fórmula es rápida y es propia de las decisiones críticas. Los romanos tenían sus dictadores, estaban en su propio sistema jurídico, en momentos de una crisis, nombraban un dictador que se pusiera al mando, en ese momento ya no discutían ni había tribunos de la plebe ni nada. En ese momento, cuando venían los bárbaros y había que defender, se daba el mando a uno y ya.

Son los casos extremos que nuestra Constitución prevé de suspensión de garantías. No al extremo de que la autoridad quede en unas solas manos, pero sí restringir ciertas libertades, ciertas funciones en casos de emergencia extrema.

Pero, en la vida normal, debe ser la fórmula de la discusión, del debate del diálogo o del diálogo tranquilo o de la discusión vehemente, pero, las expresiones racionales a favor o en contra de las diversas posibilidades que se tienen enfrente, la libertad de optar finalmente por ellas, esas deben ser las maneras como se resuelvan las cuestiones políticas de un Estado.

El instrumento para tomar esas decisiones, en última instancia, es el parlamento. Ahí es donde se resuelven las cosas fundamentales y si se vive dentro de un sistema constitucional y democrático, los mecanismos internos, deben ser también, democráticos. No es posible otra fórmula.

Hacia eso tiene toda la legislación de los parlamentos; y contra eso, la realidad sociológica y política está muchas veces presente.

¿Cuáles son los puntos más importantes de este principio del derecho parlamentario, de la resolución mayoritaria?.

En primer lugar, ¿quiénes pueden tomar la resolución?.

El problema es el quórum, ya lo sabemos, nuestra legislación lo tiene resuelto, pero no ha sido siempre así. Hay legislaciones -y las ha habido históricamente- que exigían la presencia de todos. En congresos pequeños, se decía, "deben estar presentes todos". Y hay cuerpos colegiados, que dicen, "a primera convocatoria, debe estar una mayoría calificada, deben estar presentes el 70%. Si no van a la primera convocatoria los suficientes, se hace una convocatoria segunda, donde pueden estar la mitad y si ni siquiera llega la mitad, para que no se paralice el cuerpo colegiado, a la tercera convocatoria los que lleguen.

Y entonces, las decisiones se podrían tomar, en esos casos, no en organismos de derecho público, pero sí en organismos de derecho privado o de derecho social. Si en un sindicato no acuden los convocados una vez y no acuden a la segunda, se acabaría el sindicato. Entonces, se establece una regla, dice, a tercera convocatoria, con los que lleguen, se toman las decisiones que obligan a todos. Entonces, eso hace que vayan todos, los que están interesados o que en caso de que no tengan interés, no se impidan las resoluciones y se puedan tomar por los pocos que sí están interesados.

Eso, no sé si en los partidos exista ahora, pero pudiera ser, también en una asamblea, una reunión de un organismo. Si no llegan y hay que tomar una resolución, hay que inscribir un candidato, a lo mejor, se pueden encontrar fórmulas así.

No en el Derecho Público. En el Derecho Público hay varias posibilidades para establecer el quórum. La primera, es la extrema, solamente que estén todos se puede liberar y tomar decisiones. Si todos fueron nombrados, todos son representantes, todos tienen el cargo, deben

estar todos presentes. Si algunos no están, para eso hay suplentes y que vengan los suplentes. Hay esa posibilidad.

Otra siguiente en la graduación es: se necesita que esté presente un porcentaje especial, 70%, 66%, algún número que se considere suficiente.

O el sistema nuestro, que dice: la mitad más uno. Para que haya quórum, debe haber uno más de la mitad de los legisladores. En números, la mitad más uno en esta Legislatura, es, en la Cámara de Diputados, es 251 en la de Senadores, si son 128, son 65, con esos hay quórum.

Quórum es una expresión latina que significa, los que son, los que están, en los tribunales ingleses, después de las exigencias de los barones, tenían que estar todos los jueves para tomar cierto tipo de resoluciones muy graves: la pena de muerte, la horca. Entonces, no podía un solo juez o dos, tenían que estar todos los integrantes de un tribunal para tomar esas resoluciones. De ahí viene el término de la exigencia de quórum para cuerpos colegiados que toman resoluciones.

Y luego, viene también el otro problema: La cita, ¿quién cita? Vamos a suponer que un grupo mayoritario en un parlamento, en secreto se comunican unos a otros, si se citan cierto día, llegan y ya son quórum, son más de la mitad y se ponen a tomar resoluciones sin oír a los otros ni nada.

El quórum está relacionado también, con la convocatoria, ¿quién tiene derecho a citar? ¿Cómo se cita? ¿En qué momento, a qué hora, qué día? Todo eso, nuestra Constitución dice cómo se inicia este procedimiento. Tiene la comisión instaladora, que deja la legislatura anterior, convoca para cierto día y cierta hora, dentro de un límite determinado, debe de hacer la convocatoria pública, por los medios de comunicación. Y a esa hora y ese día, en la primera reunión.

Y a partir de ésa, en cada reunión se cita a la que sigue. Se hacen cuando se va a iniciar un nuevo período de sesiones, las citas se hacen públicas por los diversos medios.

Debe funcionar un citatorio suficiente, amplio, público, que no haya duda de que todos los legisladores se enteraron. Si no van, es su responsabilidad. Pero que todos sepan en qué momento se requiere su presencia para una resolución.

Porque puede ser y a veces son mecanismos que se usan en la lucha política interna, no hay que decirle, éste viene a hablar en contra, pues no lo invitamos, no lo citamos.

Eso a veces se da, pero que no suceda en un parlamento. El quórum es un número mínimo requerido, pero su precedente necesario procesal, es que se cite debida y correctamente, de tal manera que sea razonable que todos se enteraron.

Finalmente, puede haber una legislación que diga, para que haya quórum, se necesita el 40%. Hipotéticamente, si el constituyente así lo decide, así podría ser.

Podrían existir mecanismos de primera y segunda convocatoria par evitar que se trabe, que se suspenda.

Se puede llegar a que no hubiera quórum para forzar a los contrarios a una negociación. La minoría no puede tomar decisiones, pero sí podríamos dejar sin quórum, porque la mayoría por sí sola tiene quórum, pero no todos asisten.

El manejo del quórum ha sido también un manejo político. Anteriormente, como una forma, pensando en esos mecanismos prácticos, la lista, el pasar lista, ahora se llega y se aprietan los

botones y ya se pasa lista. Pero el pasar lista tardaba una hora u hora y media diciendo el nombre de todos los legisladores, esa media hora u hora y media, era muy útil para los últimos cabilderos internos, los acuerdos, los ajustes, quién va a hablar, quién no va a hablar, este asunto lo sacamos, ése lo metemos. Era muy útil el último momento, mientras se pasaba lista.

Aún eso, son los juegos políticos, así son, así funcionan. ¿Son lícitos?, ¿Hasta dónde? ¿Hasta qué límite el quórum es una obligación?.

Ahora, el que deshace el quórum, cuando menos tiene la sanción de que se le descuenta un día de dieta. Ya es algo. Yo creo que eso debiera funcionar también para las comisiones, que se descontara a los que no asisten a comisiones.

Luego, ya una vez establecido el quórum y todas estas posibilidades, hay algo más, que es lo relacionado con el debate, es el siguiente punto.

El Debate.

Para tomar la resolución, debe haber un debate. El debate es el principio de respeto a los legisladores. Sin debate puede haber votaciones y de hecho las hay, hay votaciones sin un debate previo. Así es la disciplina de los partidos en nuestros tiempos y se da ese caso: pueden ser los grupos parlamentario que ya se hayan puesto de acuerdo por sus dirigentes, por las cúpulas - cómo se dice-, por la burbuja. Se ponen de acuerdo, dicen sí está bien esto, sí pasa este permiso al presidente, adelante no hay problema. Vamos a decir, que no haya discusión, lo presentamos, vámonos, es un trámite que hay que hacer.

En el sistema parlamentario, especialmente, cuando las decisiones son de fondo, son importantes, se refieren a cuestiones trascendentales, que a veces puede ser, inclusive, el permiso a un viaje, a veces puede ser ese caso. Entonces, creo yo que un respeto mínimo a la inteligencia o a la dignidad de los legisladores, es que se entere de cuáles son las razones por las que se le está pidiendo su voto. Y debe subir alguien a la tribuna, un integrante de la comisión, cuando menos, a explicar las razones, los fundamentos de esta ley, de esa disposición, de ese decreto, de este acuerdo que se va a tomar.

Se puede decir, ya se repartió, ya se dijo, ya se escribió, pero el sistema parlamentario es oral, alguien debe decir las cosas y ahora, cuando hay puntos de vista distintos, cuando no hay acuerdos ya previos, cuando no es una decisión determinada, todavía existen dos escalones del debate: El debate, como se le ha llamado en esta Legislatura y en muchos otros lugares y sistemas, el debate pactado, que es un término que estamos oyendo ahora, cada vez más repetido. Un debate pactado es aquel debate en el cual, de antemano, independientemente de lo que diga el reglamento, de antemano se determina qué tiempos va a tener cada grupo parlamentario para hablar, cuántas veces, cuántos oradores.

Se ha llegado a pactar si estas posibilidades técnicas de los legisladores, para participar, que son: El pedir la palabra para rectificación de hechos o el pedir la palabra para contestar alusiones personales, de las que a veces se abusa también, pero que son un derecho del legislador y que es lo que mantiene vivo al parlamento. Aún, se ha llegado a establecer en debates pactados, que no hay esa regla, que no se puede en tal debate, no va a haber interpelaciones ni rectificación de hechos. Yo creo que es un exceso, que no se podría llegar hasta esos extremos, que esos mecanismos del debate, que son la esencia misma de una discusión, poder decir, "oye, lo que está diciendo es una barbaridad, quiero contestarle, quiero decir..." cinco minutos para hechos, cinco minutos para alusiones personales, pero que se pueda hacer eso.

Y luego, el que habla, pues a su vez hace alusiones al otro y es como se hacen los debates. Y a veces de eso se saca más que de la exposición general y la historia del Diario de los Debates nos lo indica. Muchas veces, esos son los mecanismos por los que se da la verdadera discusión y donde se expresan más a fondo los argumentos de esencia.

Entonces puede haber un debate pactado o puede haber un debate -como ya está establecido en la reglamentación, en la ley o en el reglamento- con oradores en pro, oradores en contra, cuántos, preguntas al Pleno, si ya está suficientemente discutido.

Y finalmente, está la cuestión de los votos, las formas de votar, cómo se vota, las diversas maneras como se toman las votaciones.

Para las decisiones fundamentales -ustedes saben-, para la aprobación de las leyes o de los decretos, la votación es personal y abierta, no secreta. Es lo que se llama, la votación nominal.

Se sabe, de acuerdo con el reglamento, cada votante dice su nombre, empezando a la derecha de la mesa directiva, se inicia por filas y cada legislador se pone de pie y dice: "Fulano de tal", sí o "fulano de tal", no, Ahora, también se puede decir, me abstengo. Y a veces se usan fórmulas más complicadas, lo hemos visto, yo por la patria por esto y lo otro, en contra o yo, por las burradas que dijeron, a favor. La obligación es decir sí o no, porque si no, es un discurso de cada uno. Pero a veces se sale un poco eso y es parte de la nota de color.

Ahora, esta es la votación normal, se hace ahora por mecanismos que respetan el principio. Cada diputado vota y se compromete con su voto, porque ahí aparece en un tablero y luego, queda una constancia de cuál fue el sentido de su voto.

En el otro sistema, era más fácil, un secretario tenía que tomar nota por el sí y otro por el no, así lo dice el reglamento y tenía que estar apuntando nombres, tenía que poner el nombre y la rayita. Y no era fácil, requería habilidad. Ahora es más fácil.

Esa es la votación para los casos normales, pero hay otras formas de votación, es lo que se llama la votación económica, poniéndose de pie o quedándose sentados, es como dice el reglamento. La práctica es alzando la mano en pro y luego, alzando la mano en contra.

El reglamento anterior decía: Los que estén a favor se ponen de pie, los que estén en contra se quedan sentados. Entonces, así se leía y se decía: Aprobado, ciertas resoluciones procesales, nunca el fondo de las cuestiones se podía votar en forma económica.

En el Senado no hay ese tipo electrónico para la votación y para toma de asistencia.

Ellos son pocos, es más fácil contar, menos tiempo se tardan las votaciones. Esto ha ahorrado muchísimo tiempo, cada votación era una hora, una hora y cuarto y luego había que rectificar y contar. Este mecanismo es bueno.

Ahora la votación económica es para cuestiones secundarias, para resoluciones que no tienen trascendencia hacia fuera. Ninguna resolución se puede tomar en votación económica, que pueda ser obligatorio para los ciudadanos. Las leyes y los decretos deben ser por votación nominal. Cada diputado debe expresar su voto y comprometerse con él.

Fíjense cómo esto vuelve a reforzar este principio de la libertad. Si no, para qué era eso, si no fuéramos libres.

Ahora, la otra votación es la votación secreta. En la reglamentación nuestra y en casi todas, la votación secreta es para la elección de personas, para la designación de cargos, para elegir personas. ¿Por qué se exige votación secreta en estos casos? Pues porque, generalmente los legisladores se conocen unos a otros, tienen amigos, compañeros, entonces, votar, tienen compromisos con ellos. Entonces se puede entender que la votación secreta que tiene su origen en los capítulos de las órdenes religiosas, para no ofender por el que no se vota y también para que él no se de por ofendido que voté en contra de él.

Como los compañeros del partido, al elegir la mesa directiva, el mayor respecto a la libertad individual, el voto secreto, que el voto abierto, en esos casos, para personas.

Ahí me parece que sí debe ser ese mecanismo para la elección de personas, para que no haya identificación, es un voto anónimo, como el voto en las elecciones públicas, para que nadie sepa, para que no haya coacción, para que no haya represalias, para eso sirve el voto secreto, pero sólo para esos casos, para la elección de personas.

Y finalmente, la última forma de votación que no es aceptada en nuestro Congreso, pero que sí lo fue en otros, es la votación por aclamación, el griterío. Proponemos a Agustín I. Emperador. Si gritan todos, todos alzan la mano, todos dicen que sí. Ha funcionado en la asamblea francesa, así sentenciaban a muerte, a guillotina a los nobles, es posible, pero -como ustedes perciben claramente- esa forma de votación por aclamación anula la libertad individual. El que grita más fuerte, los que son más, apabullan a los que son menos, ya nadie puede dar una opinión diferente, se anula la libertad individual.

Bibliografía general

- ANDRADE, Eduardo, et al., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicano* (comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y PGR, México, 1994.
- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año 1808, hasta la época presente (1852)*, edición facsimilar, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *La diputación permanente de las Cortes en la historia constitucional española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, J. J. OROZCO ENRÍQUEZ, et al., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, completada*, UNAM y Procuraduría General de la República, México, 1994.
- ARISTOTELES, *Ética Nicomaquea*. Porrúa, México, 1982.
- *Política*, Porrúa, México, 1982.
- ARNÁIZ, Aurora, *Ciencia del estado*, Antigua Librería Robredo, México, 1959.
- ASIMOV, Isaac, *La república romana*, Alianza, Madrid, 1981.
- AZÚA REYES, Sergio T., *Los principios generales del derecho*, Porrúa, México, 1998.
- BALMES, Jaime, Sopena, Buenos Aires, 1945.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría de la democracia*, Jus, México, 1976.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *La libertad y el derecho*, Facultad de Derecho, UNAM, tesis profesional, México, 1960.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Estado*, Jus México, 1970.
- BÁTIZ ZAVALA Susana, *Normatividad de la función, legislativa*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1992.
- BELLOC, Hilaire, *Europa y la fe*, CEPA Buenos Aires, 1942.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), et al., *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad (Por una teoría general de la política)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
Perfil ideológico del siglo XX en Italia, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- BOBBIO, Norberto y Niccola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1982.
- BOVERO, Michelangelo, *Democracia y representación*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1989.
- BORDEAU, George, *tratado de ciencia política, v. 1, Sociedad política y derecho, Introducción de Enrique Serna Elizondo, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1982.*
Introducción de Enrique Serna Elizondo, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1982.
- BOSCH, BURDESE, Manual de derecho público romano, casa editorial Barcelona, 1972.
- BRAVO UGARTE, José, Compendio de historia de México, Jus, México, 1946. BRUCE, Findlay y Esther BRUCE, *Tu recia constitución, SNE*, Freedom Fuad Library Series, Nueva York, 1964.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., Porrúa, México, 1985.
- BUSTAMANTE, Carlos María de, *Cuadro histórico de la revolución mexicana*, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- CAMBIO, Francisco, *En torno del fascismo italiano*, editorial Catalana, Barcelona, 1925.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario Jurídico ed. del autor*, 1989
- CANTÚ, Cesar, *historia universal*, ts. 4 y 5, Gasso Hermanos Editores, Barcelona, 1911.
- CARPISO Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., UNAM, Porrúa y México, 1994.
- CASAR, María Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina*, documento de trabajo, CIDE, México, 1998.
- COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.
- COSTA, Joaquín, *La ignorancia del derecho, Sucesores Manuel Soler Editores, Barcelona s.d.*
- COTTA, Maurizio, "Parlamento", en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Matteucci. Siglo XXI, México, 1982.
"Representación Política", en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y N. Matteucci, Siglo XXI, México, 1982.
- CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- CHESTERTON, G. K., *San Francisco de Asís*, Ediciones Mexicanas, México, 1956
- D'ACOSTA Y ESQUIVEL, Julio, *El fuero del municipio*, Jus, México, 1948.

- DA SILVA, José Alfonso, "El proceso legislativo como objeto del derecho parlamentario", en *Derecho parlamentario latinoamericano*, Porrúa, México, 1987.
- DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, UNAM; México, 1975.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Azteca, México, 1955.
- DÍAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1975.
- DÖRING, Herbert, "Parlamento y gobierno", en *Revista Contribuciones*, núm. I/Konrad Adenauer Stiftung, A.C. Buenos Aires, 1995.
- DUTHOIT PALANQUE, el al., *La libertad en crisis*, Jus, México, 1947.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988.
- Introducción a la política*, Ariel, Barcelona, 1970.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación jurisprudencia*, librería de Ch. Bouret, México, 1888.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, Porrúa, México, 1984.
- ESTRADA MORÁN, Baldomero, *Lecciones de lógica formal*, ed. del autor, México, 1952.
- FALLA VIEZSCA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión*, Porrúa, México, 1991.
- FISCHBACH, Georg, *Derecho político, general y comparado*, Labor, Barcelona Buenos Aires, 1934.
- Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, México, 1968.
- FISKE, John, *Curso curso de derecho constitucional*, Herrero Hermanos Sucesores, México, 1906.
- FLORES NUÑEZ, Rocío Guadalupe, *El marco jurídico de la Cámara de Diputados*, Universidad Iberoamericana, tesis profesional, México, 1991.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 20a. ed., Porrúa, México, 1980.
- GALLEGOS ROCAFULL, José, *El orden social*, Jus, México, 1947.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Una discusión sobre el concepto jurídico de la libertad*, Cía. General Editora, México, 1941.
- Introducción al estudio del Derecho*, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Jus, México, 1940.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1941.
- GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.
- GARCIA, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1953.
- GELABERT, Miguel, O. P., José María, MILAGRO, O. P., José María de,
- GARGANTA, O. P., *Santo Domingo de Guzmán, visto por sus contemporáneos*, Biblioteca de Autores Católicos, Madrid, 1947.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, UNAM, México, 1983.
- GONZÁLEZ LUNA, CHRISTLIEB IBARROLA, et al., *La democracia en México*, Jus, México, 1962.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, México, 1972. GUIZOT, M., *Historia general de Francia*, José Espasa, Barcelona, S.d.
- GUTIÉRREZ, Mario, Roma, Isamar, México, 1953.
- GUZMÁN, Martín Luis, *La sombra del caudillo, en Novela de la Revolución mexicana*, t. I, Aguilar, México, 1971.
- HERNÁNDEZ, Octavio et al., "Derechos del pueblo mexicano", en *México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados, México, 1967.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, Polis, México, 1940.
- *Estudios políticos y constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.
- LABURRU, José A. de, S. J., *El poder de la libertad en la conducta del hombre*, Editorial Mosca Hermanos, Montevideo, 1947.
- Las Constituciones de México*, H. Congreso de la Unión, México, 1989.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, introducción y antecedentes*, México, 1994.
- LE FUR, Lerog-Jay, et al., *Libertad, economía y política*, Jus, México, 1947.
- LECLERCQ, Jacques, *El derecho y la sociedad*, Herder, Barcelona, 1965.
- LEE BENSON Nettie, et al., *México y las Cortes españolas*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1985.
- Los derechos del pueblo mexicano*, XIII, Manuel Porrúa, México, 1979. LUJAMBIO, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno*, una anomalía parlamentaria mexicana, documento de trabajo, CIDE, México, 1998. MADISON, James, Alexander HAMILTON y John JAY, *El Federalista*, trad. de Gustavo Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957. MADRAZO, Jorge, et al., *El sistema presidencial mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.
- MANZELLA, Andrea, *El parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987.
- México y las Cortes Españolas*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1985.
- MAUROIS, André, *Historia de Francia*, Surco, Barcelona, 1951.

- MELGAREJO VIVANCO, José Luis, *Raíces del municipio mexicano*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1988.
- México a través de sus Constituciones, LII legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985.
- MONTENEGRO, Walter, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, de Cultura Económica, México, 1956.
- MORENO COLLADO, Jorge, *Política y procesos legislativos*, Miguel Ángel P, México, 1985.
- MORINEA, Oscar, *El estudio del derecho*, Porrúa, México, 1953.
- NODARSE, José, *elementos de sociología*, Minerva Books, Nueva York, 1! *Nuevo Diccionario Jurídico*, Francisco Seix Editor, Barcelona, 1950.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipios su evolución institucional*, Colecc.Cultura Municipal, México, 1981.
- La reforma municipal*, porrua, México, 1968.
- OLMEDO, Daniel, S. J., *Historia de la Iglesia católica*, Porrúa, México, 19
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, M 1952
- PENICHE BOLIO, Francisco, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa,co, 1970.
- PERNOT, CRETINON, GOSNOT, et al., *Libertad y sociedad*, Jus, México, 19,1
- PITIKIN, 14,Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1972. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos filosófico-jurídicos v políticos*, Jus, co, 1977.
- Lecciones de filosofía del Derecho*, Jus, México, 1954.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, et al., *Derecho Parlamentario Iberoamericano* titulo de investigaciones Legislativas, Porrúa, México, 1987.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1990. RATZINGER, Joseph y Hans MAIER, *¿Democracia en la Iglesia?*, Ediciones linas, Zalla, Vizcaya, 1971.
- Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados dos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1994.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, *Vigencia y positividad de la Constitución de zingán* Federación Editorial Mexicana, México, 1972.
- ROBLES, Osvaldo, *Introducción a la psicología científica*, Porrúa, México, 19
- Rojas, Carlos, *La Revolución francesa*, Gasso Hermanos Editores, Barce 1960.
- ROJINA VII,LEGAS, Rafael, *Teoría general del Estado*, México, 1968, s.d. Ruiz MASSIEU, José Francisco y Diego VALADÉS, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.
- SABINE H., George, *Historia de la teoría política*, trad. de Vicente Herrero, do de Cultura Económica, México, s.f
- SÁENZ ARROYO, José, et al., *La renovación nacional a través del derecho* Porrúa, México, 1988.
- Técnica legislativa*, Porrúa, México, 1988.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Editorial Nacional, Madrid, 1984.
- SANTO TOMÁS DE AQUINO, Suma *Teológica*, trad. de Francisco Barbado Viejo O.P., Editorial BAC., Madrid, 1960.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral-IFE, México, 1993.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, SNE-Editores Unidos Mexicanos, México, 1993.
- El poder legislativo mexicano*, Trillas, México, 1991.
- La restauración del Senado (1867-1885)*, Senado de la República, México, 1985.
- Legisladores de la República*, edición conmemorativa, Cámara de Diputados, México, 1986.
- SCHLARMAN, Joseph H. L., *México, tierra de volcanes*, Porrúa, México, 1973.
- SCHÜTT-WETSCHKY, Eberhard, *¿contamos con una adecuada teoría sobre el parlamentarismo?* Contribuciones,núm. 1/ Konard Adenauer Stiftung, A.C. Buenos Aires, 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, Mexicana de Ediciones,México, 1997.
- SIEYÉS, Emmanuel, *¿Qué es el tercer estado?*, SNE Comisión Nacional de Ideología, México, 1989.
- TAPIA VALDÉS, Jorge A., *La técnica legislativa*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1960.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1994.
- Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1989.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, "Crisis del mandato representativo en el estado de partido", conferencia pronunciada en agosto de 1981, en la Universidad Menéndez Pelayo, publicada en la *Revista de derecho político*, Madrid, núm. 14, 1982.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, UV Editorial, México, 1987.
- VASCONCELOS AGUILAR, Mario, *Breve comentario sobre la Constitución de 1857*, Editorial Luz, México, 1987.
- VILORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México,1966.
- WECKMANN, LUIS *El pensamiento político medioeval* Instituto de Historia, UNAM, México, 1950.
- La sociedad feudal*, Jus, México, 1944.

ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México, 1985.