

EL DERECHO Parlamentario, en México con un poco de retraso, va adquiriendo en la época actual, una posición propia y un lugar, lo mismo en las clasificaciones de las diversas ramas del derecho, que en los programas de estudio de las facultades y escuelas de Jurisprudencia.

Para corroborar el abandono anterior, basta dar un vistazo a las clasificaciones de las normas jurídicas que proponen los autores que hoy podríamos llamar clásicos del Derecho Mexicano, como son Trinidad García, Eduardo García Maynes, Oscar Morineau y otros, que no mencionan al derecho parlamentario, ni siquiera como una parte integrante del derecho constitucional.

Otro profesor, éste de Derecho Administrativo, en su texto que fue usado por lo menos por unas veinte generaciones de abogados mexicanos, si se ocupa del derecho parlamentario; don Gabino Fraga, que es el autor a que me refiero, alude al tema, pero en forma tal que parece que no le da importancia, ya que para él, el derecho que nos ocupa, es apenas una pequeña rama menor del Constitucional.

Destaca en primer término que una definición puramente fundada en un criterio formal, definiría al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo. Cita enseguida a Haouriou, quien define a esta rama del derecho como la que regula la organización de la "empresa de la administración pública", así como los poderes y derechos que poseen las personas en que encarna la administración y el ejercicio de estos poderes y derechos; por contraste, la escuela realista que cita también Gabino Fraga, niega la personalidad de quienes

# Hacia una teoría del derecho parlamentario

Diputado Bernardo Batiz Vazquez\*

ejercen el poder público y define al derecho administrativo como "el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos".

Concluye el autor, que una correcta definición del derecho administrativo debe abarcar ambas consideraciones: formal y material.

Mas adelante reflexiona acerca de la división de poderes y concluye que el Derecho Constitucional se ha desarrollado en sus ramas administrativa y judicial, porque en ellas el Estado entra en relaciones con los particulares, cosa que no sucede en la función del Poder Legislativo, que se ocupa "del establecimiento de normas abstractas e impersonales".

Agrega el maestro Fraga, unos párrafos adelante, que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial, "requieren para su funcionamiento de multiplicidad de órganos secundarios" y concluye: "por esas razones se han derivado del derecho constitucional dos ramas: la del derecho administrativo y la del derecho procesal, reguladoras cada una de

---

\* Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

ellas, de la organización y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo y Judicial respectivamente”.

Como puede entenderse, Fraga avanzó bastante en el camino de la clasificación del derecho público y estaba verdaderamente cerca de concluir que la rama faltante en la clasificación, es el Derecho Parlamentario, que se ocupa de la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo.

Una lógica elemental indica que si son tres las funciones del poder público, y las tres, conforme al sistema constitucional en vigor, requieren de procedimientos previstos en disposiciones legales vigentes, tres debieran ser también las ramas del derecho público, inmediatamente derivadas del tronco constitucional. El maestro Fraga se aproximó mucho a esta conclusión y quizá por una inercia de mucho tiempo atrás, reduce su clasificación a los Poderes o funciones Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo, ya que da razones para justificar la ausencia de la rama legislativa, según su opinión, existen derechos administrativo y procesal, porque los Poderes Judicial y Ejecutivo requieren para su funcionamiento de “multiplicidad de órganos secundarios”.

La afirmación es correcta, la multiplicidad de funciones y por tanto de órganos e instituciones que requiere la administración pública ejecutiva y la administración de justicia, exigen reglas claras y amplias al respecto, que no pueden constreñirse a las primarias y fundamentales del derecho constitucional.

Pero la misma razón debe existir para el derecho parlamentario o legislativo, que también requiere de órganos secundarios y porque también las funciones del Poder Legislativo, también exigen de una regulación jurídica cuidadosa, amplia y técnicamente

estructurada, para evitar en las Cámaras, la anarquía, el desorden, la ineficacia o el autoritarismo.

Así las cosas, es necesario en mi opinión, que tanto en el ámbito académico, como entre los legisladores y sus colaboradores, es decir, entre todos los interesados en esta nueva rama del derecho, se desarrollen estudios en dos sentidos. Por un lado, el estudio del derecho parlamentario positivo y tal como ya está sucediendo con frecuencia, el estudio comparado de las instituciones que integran esta rama del derecho.

Pero por otra parte y ésta pretendo que sea la aportación de este trabajo y de otros en el mismo sentido, es necesario formular una teoría del derecho parlamentario, que explore no sólo en sus precedentes históricos y en la comparación estadística de sus figuras principales, sino que se ocupe preferentemente del análisis de los principios fundamentales de esta rama de la jurisprudencia.

Para ello, propongo, los temas siguientes, que en forma somera, trato en esta charla:

#### CONCEPTO DE PRINCIPIO

En el lenguaje común, principio es el inicio en algo, su punto de partida; todas las cosas tienen un principio a partir del cual empiezan a existir. En el lenguaje filosófico, el significado del término principio es el mismo, Aristóteles en su metafísica, dice que las cosas tienen un principio que es precisamente su punto de partida, como en la línea de un viaje, que tiene en su extremo inicial un principio, pero que en el otro extremo tiene un segundo principio, que es el opuesto, el punto de llegada, principio tan importante como el inicial, porque es el que motiva el viaje.

Esta apreciación aristotélica dará en su desarrollo origen a las ideas escolásticas de los cuatro principios o causas de las cosas; causa eficiente, en el extremo inicial y causa final en el extremo contrario; en el centro, las causas material y formal.

Con la explicación de las causas, ¿cuál es el origen de algo?, ¿de qué está hecho?, ¿cuál es su forma? y principalmente ¿para qué existe?, ¿cuál es su fin?, podemos dar contestaciones correctas y bien fundamentadas, a las preguntas elementales de la existencia; podemos encontrar la esencia de las cosas.

Santo Tomás de Aquino define a la filosofía como el conocimiento de todas las cosas por sus primeros principios o causas, esto es, un conocimiento que pretende ser totalizador y exhaustivo de la existencia, la explicación de todo, a través precisamente de esos primeros principios, llamados también últimos paradójicamente, porque están al final del estudio, al término de la disquisición como decían los viejos maestros de lógica.

Principios primeros en cuanto al ser y últimos en cuanto al conocimiento, solía decir el profesor Baldomero Estrada Morán reiterando la tesis escolástica.

Desde otro punto de vista, no totalmente desconectado del anterior, según una acepción más coloquial y tal como se emplea el término en el hablar cotidiano, principio es un concepto relacionado con esa línea indefinible que es el tiempo. Los principios o el principio, precede en el tiempo a algo, a otros seres o acontecimientos. Los principios así concebidos son los antecedentes de una cosa. Ampliando y llevando el tema a otros campos podemos decir que los principios son el sustento de las cosas; en un edificio, los principios son los cimientos, lo que está aba-

jo y sustenta al resto de la construcción, sin cimientos no hay obra, sin simiente no hay nueva vida, sin principios, nada podría sustentarse.

## PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le da sentido.

La causa material, es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa, la causa formal la identificamos con las características de las normas, que pueden ser constitucionales, ordinarias, consuetudinarias o finalmente, particulares, derivadas estas últimas, de acuerdos parlamentarios tomados en forma circunstancial para resolver un caso concreto o un problema pasajero de la vida y trabajos de un parlamento.

La causa eficiente la identificamos con el autor de la norma de derecho parlamentario, el legislador, que puede ser el legislador originario o constituyente o bien el legislador ordinario o constituido, en este caso, frecuentemente el mismo destinatario de la norma, caso no habitual en la construcción del derecho, pero tampoco inusitado; hay veces que el autor de la norma es también el destinatario de la misma. Así sucede con las reglas estatutarias de diversos organismos públicos o privados y en todas las normas particulares creadas mediante la voluntad libre de los contratantes o de los declarantes unilaterales de voluntad y también en el caso de los reglamentos administrativos.

En el fondo, por virtud de la soberanía popular, podemos decir que todas las nor-

mas son elaboradas y puestas en vigor por el pueblo, titular de la soberanía y todas también están destinadas a regular la vida del mismo pueblo que las dictó a través de sus representantes en las democracias representativas, directamente en las democracias antiguas, indistintamente en los sistemas participativos en que se combinan principios de representación y principios de democracia directa.

Entre todas las causas, la causa final es la más importante de todas, es la que justifica la existencia del derecho parlamentario y la que orienta su contenido, sin causa final, las reglas parlamentarias carecerían de sentido y de razón de ser.

La finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas, se alcance el resultado que se busca: la formación de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para facilitar la convivencia de todos.

Desde este punto de vista, la causa final del derecho parlamentario, está en estrecho contacto con la causa final de todo el derecho, con el fin específico de la norma que el maestro Rafael Preciado Hernández sintetiza en los conceptos de bien común, justicia y seguridad jurídica.

Al respecto, el estudioso doctor José Alfonso De Silva, de la Universidad de São Paulo, identifica como el objeto, vale decir, como causa final del derecho parlamentario, al proceso legislativo; esto es, concluye el profesor brasileño, que la razón del derecho parlamentario, la encontramos en la necesidad de regular los pasos necesarios para la creación de una norma jurídica.

Sin duda, cada rama del derecho y por tanto el derecho parlamentario, debe tener sus principios peculiares y propios, pero

éstos, estarán iluminados por los grandes principios o fines (según la paradójica explicación escolástica) que deben dar línea, dirección, sentido, a todo el sistema jurídico.

Las normas, incluidas entre ellas las de derecho parlamentario, deben tener un contenido socialmente valioso y ese contenido puede identificarse con los fines específicos de la norma en general, sintetizados en los conceptos de bien común, justicia y seguridad.

Al tratar este tema, es indispensable hacer referencia a otro de estrecha vinculación con él, que es el de la inmutabilidad de los principios.

Debemos determinar si hay en derecho principios inmutables o si bien, como sostienen los partidarios del relativismo, estos son variables según tiempos, lugares y circunstancias y aun, de acuerdo con las corrientes del positivismo jurídico, simplemente identificables con la voluntad del legislador.

Jacques Leclercq, quien identifica los principios fundamentales del derecho con el llamado derecho natural, sostiene que hay un contenido inmutable en el derecho y que ese contenido tiene tal característica, por su dependencia total con las exigencias de la naturaleza social del hombre.

Para entender cabalmente esta posición, que es la del jus-naturalismo, debe entenderse que la naturaleza de algo, se identifica con "las características esenciales de los seres", características sin las cuales, ese algo dejaría de ser lo que es y sería otra cosa.

Desde ese punto de vista, aceptando por supuesto que el hombre es además de racional y libre, un ser social por naturaleza, debemos aceptar también que existen ciertos principios que se derivan precisamente de la característica de sociabilidad del hombre, pero que también se conectan con sus otros

elementos de esencia y que las normas de derecho positivo no pueden por ende contradecir esos principios que denominamos de derecho natural, responden a ésta y son por así decirlo, las que traducen los principios abstractos, en normas concretas, sustento de la vida de todas las comunidades humanas.

Cabe agregar, que Leclercq reconoce que hay otras normas de derecho positivo, que no responden a condiciones de toda sociedad, sino que provienen de las características propias de una determinada sociedad, abriendo así las puertas a una posición flexible, que acepta alguna relatividad en las normas, sin excluir un campo amplio en que impera la necesidad del derecho natural.

“La ciencia del derecho natural –agrega Leclercq– trata de determinar las exigencias del derecho natural”. Esto significa que la labor del jurista, ha de ser en buena parte, la de penetrar en el conocimiento de la naturaleza del hombre y de la sociedad, para conocer las reglas y principios del derecho natural.

Así las cosas, podemos concluir que, por regla general, cada una de las normas de derecho positivo, responderá a alguno o a algunos principios de derecho natural, precisamente a aquellos que se relacionen con el área social de la rama del derecho a que la norma positiva pertenece y por tanto debe regular o cubrir. El derecho parlamentario tiene por ello que responder a los datos que le dan sentido y esencia, aun cuando en la especificidad de cada norma, se puede atender a la exigencia del principio de manera diversa.

Por ejemplo, una exigencia del derecho parlamentario es que los integrantes del parlamento puedan hablar ante éste y exponer sus razones en los debates, esa exigencia es

de derecho natural, el establecimiento del orden de los oradores, el tiempo que se les conceda para cada intervención, la forma y el momento para dar la palabra, serán reglas de derecho positivo que no pueden contradecir al principio, pero que en la práctica pueden tener infinidad de variables.

Como las demás ramas del derecho, el derecho parlamentario tiene fundamentos y principios esenciales, los más importantes de carácter sustantivo, que se refieren al fin específico de la norma parlamentaria y que se referirán al valor social que dicha norma pretende perseguir o proteger pero tiene también otros principios de carácter procesal, adjetivos en relación con los primeros, que se ocupan de regular las formas necesarias para llevar a término las cadenas de actos jurídicos encaminados a lograr que los principios sustantivos se actualicen en la realidad cotidiana de los parlamentos o congresos.

Los primeros, los principios sustantivos tendrán necesariamente una jerarquía superior que los principios adjetivos, que de alguna manera les están supeditados y existen como mecanismos para que los primeros puedan encontrar su realización en la práctica.

Por último, propongo con objeto de despertar el interés sobre ellos y a reserva de desarrollarlos más ampliamente en otro momento y oportunidad, como principios sustantivos del derecho parlamentario, los siguientes:

PRINCIPIOS SUSTANTIVOS, QUE SE REFIEREN  
A LA SUSTANCIA DEL DERECHO PARLAMENTARIO:

1. Principio de representación.
2. Principio de libertad.
3. Principio de igualdad
4. Principio democrático.

De la misma manera que los principios sustantivos, propongo como principios adjetivos que requerirán un estudio específico y un amplio desarrollo, los siguientes:

PRINCIPIOS ADJETIVOS:

1. Principio de orden
2. Principio de información
3. Principio de determinación mayoritaria, que abarcaría los subtemas: quórum, debate, votaciones y determinación de las mayorías.

Creo que estos cuatro principios sustantivos y tres principios adjetivos o procesales,

podrían ser desarrollados (como lo estoy haciendo en un libro en preparación), constituir la base de una teoría del derecho parlamentario, que es indispensable como un análisis teórico y filosófico de esta rama del derecho, que no sustituirá por supuesto, a los estudios básicos del derecho comparado parlamentario que tanto se han desarrollado en nuestros días ni los indispensables estudios de derecho parlamentario positivo.

*[Ixtapan de la Sal, México, a 25 de marzo de 1999]*