

# Revista al Derecho Parlamentario Colimense

Diputado Enrique A. Salazar Abaroa\*

UNO. *Introducción.* Las siguientes citas de jurisprudencia mexicanos y extranjeros, me permito exponerlas, como punto de referencia de cara al Derecho Parlamentario positivo de las autonomías estatales mexicanas y resaltemos la importancia y trascendencia de la primera reunión nacional de Institutos de Estudios Legislativos y Parlamentarios, para el fortalecimiento del Derecho Parlamentario Mexicano, la Técnica Legislativa y los Congresos estatales depositarios del Poder Legislativo.

Las citas son marco para la exposición de las contradicciones conceptuales e insuficiencia y errático manejo del vocabulario (pertinente a la Técnica Legislativa y a la ciencia del Derecho Parlamentario) en que incurrimos algunos diputados colimenses, y también para analizar en la norma cómo se reflejan las disputas por utilizar las voces del Derecho Parlamentario como instrumento que encubra la persistencia de algunas corrientes ideológicas, por mantener una sociedad cerrada excluyente de la ingeniería política explícita, que promueva la democracia, el pluralismo como medios para la continuidad o alternancia en el ejercicio del poder público.

En síntesis las ideas de los citados, son al mismo tiempo arena y luchadores intelectuales provocadores del debate y polémica plasmados en las normas a las que pasaré revista. Revista que sin duda pondrá por sí misma la urgencia de que los Congresos de los diputados en los estados cuenten con Institutos de Estudios Legislativos y Parlamentarios.

Dos. José Ramón Cossío notable estudioso del derecho y uno de los constitucionalis-

tas de la transición democrática mexicana, escribió un ensayo titulado *Constitucionalidad y Constitución* (que me recordó la Constitución española de 1978 en su artículo 1o. donde expone que “en el México de nuestros días, la discusión política ha reducido la discusión de la constitucionalidad a dos temas muy puntuales: por una parte, a los contenidos que debiera tener la Constitución y por la otra, a los procesos mediante los cuales tales contenidos deberán adquirir jerarquía constitucional”.

Luego Cossío se pronuncia respecto a lo que pueda ser comprendido por tales expresiones; tomo para esta exposición la siguiente tesis de Cossío como otra de las citas motoras de mi ponencia, que es “...la caracterización que se haga de las funciones, fundamentos y fines de la Constitución, a partir de un cierto modelo de dominación política.”

Cossío a partir de esta definición, discurre sobre la trayectoria, enfoques políticos,

---

\* Diputado del H. Congreso del Estado de Colima.

esencia y biografía del constitucionalismo y escribe

...para lograr que la Constitución pudiera ser referente de la pluralidad tuvieron que llevarse a cabo dos construcciones de mayor relevancia, ambas relacionadas con la representación de la Constitución que denominamos normativa; por un lado, al considerar que la misma no era ya el reflejo de la expresión de una sociedad homogénea, era necesario postular, por vía del constitucionalismo, que tenía una dimensión normativa en el sentido de que efectivamente, regulaba de igual modo las conductas de los órganos del Estado y de los particulares, con independencia de su procedencia política; en segundo lugar se tuvo que arribar a la idea de que, en tanto la Constitución consignaba diversos compromisos políticos, y no podía ser considerada por nadie como propia, la misma podía ser sujeta a la discusión y, simultáneamente, dar lugar a soluciones últimas. La Constitución, en otros términos debía ser litigable.

Luego prosigue:

En nuestros días, entonces, el constitucionalismo es la forma dominante de la constitucionalidad. Esa forma como se ha dicho, es el producto de una serie de transacciones y consensos entre varias propuestas de Estado, de sociedad, de política, de economía y de poder.<sup>1</sup>

TRES. El maestro don Antonio Martínez Báez, citando a otros constitucionalistas en la obra colectiva *Derecho Parlamentario Iberoamericano* (1987) apunta que en el año académico

de 1896-1897, el preclaro tratadista Vincenzo Michelli profesó un curso de Derecho Parlamentario en la Universidad de Perusa y en 1898 pidió la creación de una cátedra para explicar dicha asignatura.

El objeto del Derecho Parlamentario (cita Martínez Báez a Michelli) era “estudiar el conjunto de las relaciones jurídico-políticas que se desarrollan en el interior de una asamblea, contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes. Y estimaba que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las Cámaras Legislativas se debía a la ignorancia que existe acerca de los principios fundamentales del Derecho Parlamentario, no obstante haber ya buena cantidad de materiales acopiados para elaborarlos sistemáticamente”. El ensayo de don Antonio aquí citado se intituló *Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario*<sup>2</sup> y cerraba así don Antonio, un largo debate en la academia y doctrina mexicana e iberoamericana sobre la denominación de una nueva rama del derecho, que se desprendía del árbol constitucional: *El Derecho Parlamentario*. Pero eso fue en la academia, no en las realidades políticas y jurídicas de las autonomías estatales.

CUATRO. Carlos Sempé Minvielle en su obra *Técnica Legislativa y Desregulación* escribe respecto a la redacción de una ley: “La redacción de una ley debe de considerar: el idioma español, la ortografía y sintaxis, la puntuación, tiempos y modos de los verbos, concordancia, estilo, retórica, normatividad, concisión, una regla por artículo; léxico jurídico o técnico y siglas y abreviaturas”.

Respecto a la concisión el autor citado expresa: “La concisión consiste en expresar nuestros pensamientos con el menor número de palabras posible”. Desgraciadamente en nuestros días se peca mucho contra la

concisión, empleando demasiadas voces para expresar cualquier idea y a continuación sostiene que "en las leyes, las oraciones deben ser cortas y los párrafos no muy extensos para facilitar su comprensión. Es difícil comprender una frase muy larga que contiene varias ideas distintas, sobre todo cuando se refiere a una cuestión abstracta, característica que por definición tiene la ley".<sup>3</sup>

Agregaríamos por último y recordando a mi maestro el doctor Roberto Vernengo que el lenguaje en Colima está siendo un excelente medio para la incomunicación. No estamos hablando el mismo idioma cuando emitimos expresiones verbales o construimos enunciados con sus respectivas proposiciones sobre voces parlamentarias. De ahí que el lenguaje natural, es decir, el coloquial, la prosa hablada, el que utilizamos para la conversación esté resultando insuficiente y conflictivo; por lo cual considero indispensable acudir al lenguaje artificial (que utilizan todas las ciencias) o lenguaje técnico-jurídico para debatir sobre las voces Congreso, Asamblea, Cámara, Pleno, Recinto Parlamentario, Sesión, Legislatura, Democracia y Pluralismo, entre otras, teniendo como fundamento el Derecho Parlamentario positivo mexicano y visto éste como un sistema jurídico, racional y coherente en su articulación constitucional y piramidal en el que se sustenta. Debemos establecer un sistema convencional de comunicación al referirnos a las voces antes citadas. De ahí este ensayo que intenta elevar y sustentar jurídicamente el debate sobre el Derecho Parlamentario local en tiempo de transición democrática.<sup>4</sup>

CINCO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Señaladas las mojoneras anteriores, doy cuenta de que la Constitución Colimense tiene un marcado rezago

en relación a la Constitución federal y a muchas constituciones locales, en lo que respecta a normas parlamentarias constitucionales, base de la organización y funcionamiento del H. Congreso depositario del Poder Legislativo; rezago que parcialmente subsanamos en el renovado Derecho Parlamentario Colimense que se sustancia en la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo. Ley que reitero tiene varios marbetes: entre ellos los de Andrea Manzella, que nos llega por medio de su obra *El Parlamento*<sup>5</sup> traducida y publicada en 1987 por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso Federal en su LIII Legislatura.

SEIS. El Derecho Parlamentario Colimense como rama del Derecho Constitucional, tiene su matriz en la Constitución Mexicana, en la Constitución Colimense, para luego expresarse como tal en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, su reglamento y la costumbre: o sea, prácticas y acuerdos parlamentarias.

SIETE. La Organización y funcionamiento del Congreso de los diputados colimenses, en el caso de la Constitución local, inicia con un "capítulo único" que comprende dos artículos 20 y 21 que establecen la división de poderes base de nuestro Estado de Derecho y concurrentemente designa al Congreso como único depositario del Poder Legislativo.

OCHO. Luego en el Capítulo II denominado "De los Diputados y de la Instalación y funciones del Congreso", los artículos 22 al 32 ordenan la Constitución local en quién, en cuántos, cómo, cuándo y con base en qué cantidad de población y sistema electoral se integrará el Congreso, los requisitos, características y condiciones para ser integrantes del Congreso y renovación del mismo, incompatibilidades funcionales para el ejercicio del

cargo, garantías para el ejercicio de su función; las disposiciones constitucionales para iniciar su funcionamiento, cómo funcionará en sesiones, así como elementos de control (art. 31 C.L.) frente al Poder Ejecutivo y otro que apuntala la autonomía (art. 32 C.L.) del Congreso.

El artículo 31 que se refiere al informe por escrito que rendirá ante el Congreso el Gobernador del Estado en el que manifieste las condiciones generales que guarde la Administración Pública de la entidad, por ser una facultad del control del Poder Legislativo frente al (no sobre) Poder Ejecutivo considero, debe de estar tal disposición en el Capítulo III de la Constitución que establece las "Facultades del Congreso" y el artículo 32 que ordena "Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno". Si bien se refiere a la organización y funcionamiento, en esencia alude a una de las facultades más importantes del H. Congreso en que fundamenta su autonomía para su gobierno y funcionamiento conjuntamente con el artículo 49; dicho artículo 32 es heredero de una disposición de la Constitución de 1824 que retoma posteriormente el legislador federal mexicano.

(Recordar cita de José Ramón Cossío)

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da sustancia y fuerza a los artículos locales antes comentados. Ordena el 70 en su párrafo segundo, tercero y cuarto:

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de

las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

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

El texto de la Constitución de la República Mexicana aquí citado (art. 70) es producto de la reforma constitucional federal de 1977 y al respecto cabe repetir que se recicló así una vieja tradición parlamentaria en el constitucionalismo mexicano, consistente en la facultad exclusiva de los poderes legislativos de expedir sus normas internas, sin la intervención de ningún otro poder, otorgando firmeza a la división de poderes y la potestad de autoregularse a los congresos federal y estatales.<sup>6</sup>

NUEVE. Congruente con la Constitución Mexicana la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, dedica el Capítulo III, sección primera, del título segundo, artículos 38 al 45, a establecer lo relativo a la definición, integración, funciones, constitución y funcionamiento de dichos grupos.

Como digresión coincido con Santiago Oñate Laborde y Elisur Arteaga Nava de que en un supuesto conflicto de interpretación para la aplicación (art. 32 Constitución local) de las disposiciones generales que regulan la organización y funcionamiento interno del H. Congreso del Estado, ninguna otra autoridad, si no son los mismos diputados congregados y por mayoría ¿De la totalidad de los presentes, o en sesión legalmente instalada?, quienes pueden interpretar su ley y autoaplicársela; puesto que lo que ellos quieren, determinan y aplican es el espíritu político de su ley.<sup>7</sup>

Si bien la Constitución local reconoce el carácter plural de la sociedad colimense (art. 1

fracc. VIII) la garantía objetiva de esa pluralidad se deposita en los diputados integrantes del Congreso al ordenar:

Los diputados *son inviolables por las opiniones que manifiestan* en el desempeño de sus funciones y *jamás* y por ninguna autoridad podrán ser molestados con motivo de aquéllas.

DIEZ. El Capítulo III de la Constitución colimense, se denomina de las “Facultades del Congreso”, que están contenidas en el artículo 33 y sus cuarenta y dos fracciones.

Cabe destacar que en la fracción segunda es donde reside una gran porción del poder democrático del Poder Legislativo y a la letra ordena esta fracción:

Reformar esta Constitución previo los requisitos que ella misma establece, legislar sobre todos los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal, así como también reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere”,

obviamente debemos tener presente que la facultad del Congreso Local es una facultad reglamentaria y que las leyes que expide el mismo son leyes secundarias, puesto que facultades y límites de las leyes locales, emanan y encuentran su fundamento en la Constitución Federal que establece competencias para los estados federados y sus órganos constitucionales de gobierno interior; concretamente este artículo señala que los únicos límites que tiene el Congreso Local para legislar son los que marca la Constitución General de la República, pudiendo afrontar por lo tanto el Congreso Colimense en los ámbitos políticos y legislativos la diversidad de po-

líticas públicas para el desarrollo del estado de Colima. (Seguridad, educación, cultura, salud, vivienda, medio ambiente, economía, problemas políticos, justicia y procuración de justicia, obras públicas, enajenación de bienes públicos, aprobación y reprobación de cuentas públicas, juicio político, aprobación de impuestos, nombramientos y aprobación de funcionarios y, extensión del tiempo de duración en el cargo de los diputados que puede ser de uno a seis años).

ONCE. EL capítulo IV de la Constitución Política Colimense se denomina “De la Diputación Permanente” y va del artículo 34 al 36. La mal denominada Diputación Permanente es un órgano del Congreso con atribuciones político-administrativas; y nótese que menciona atribuciones, pues las meras atribuciones competen a órganos secundarios; y las facultades (en términos constitucionales) corresponden a los clásicos poderes; o a los emergentes y novos órganos constitucionales autónomos como son el IFE y el Banco de México, entre otros.<sup>8</sup>

Pero dado el sistema presidencialista, este órgano del Congreso denominado Diputación Permanente, tendió a ser exorbitante y dilatar sus funciones a costa de las facultades del Congreso del Estado, único depositario del Poder Legislativo. Afortunadamente los grupos parlamentarios, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, logramos consenso respecto a este problema político competencial y atacamos en parte, este vicio que por degeneración institucional y la existencia de autonomía del Poder Legislativo se venía dando; y esta distorsión política de la ampliación de facultades de la mal denominada Diputación Permanente, se generó dando como resultado que el Ejecutivo manejara un Mini-Pleno del Congreso para orientarlo política y

jurídicamente con los fines que mejor convinieran al gobernador o al presidente en turno en caso de tener el gobernador que ausentarse del cargo o para la aprobación de ciertas erogaciones con el carácter de provisionales.

DOCE. El capítulo V de la Constitución local se denomina “De la Iniciativa y Formación de las Leyes” comprendiendo del artículo 37 al 49. El artículo 37 establece a quiénes les corresponde el derecho de iniciar leyes facultando a los diputados; al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia y a los Ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal.

El Poder Legislativo *stricto sensu* se resume en el artículo 39 que ordena: “Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Leyes, Decreto y Acuerdo”. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y los secretarios, y los acuerdos solamente por los Secretarios; este artículo 39 se ve complementado por el antes citado artículo 49 de la Constitución local que ordena a la vez: “Los asuntos que sean materia de acuerdo económico se sujetarán a los trámites que fije la ley orgánica del Poder Legislativo y su reglamento”.

Como se puede inferir de la denominación del Capítulo V, y la lectura de los preceptos constitucionales líneas atrás comentados, la iniciativa y formación de leyes deben de seguir un procedimiento, una ruta constitucional subconstitucional y reglamentaria para su vigencia, legalidad y obligatoriedad pública donde por lo general participan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y los otros poderes como son el Poder Judicial y el Poder Municipal; ya iniciando, observando, objetan-

do y promulgando como en el caso del Poder Ejecutivo; o ya iniciando, observando y objetando como en el caso del Poder Judicial y el Poder Municipal, ejemplifico lo anterior con la exposición del artículo 47 de la Constitución local:

Las iniciativas de ley o decreto no se considerarán aprobadas, sino cuando hayan sido aprobadas por el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. Cuando fueran objetadas por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o Ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia

(Con las excepciones que señala la Constitución Federal y Local respecto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento.)<sup>9</sup>

TRECE. Es de publicitarse que el derecho constitucional colimense aún no refleja las modificaciones políticas y doctrinarias incluidas en la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo; y sugiero la conveniencia que se traslade a la Carta Política Local el espíritu y la letra del artículo 70 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

CATORCE. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. 12 y 22 años después, se incorpora la legislación parlamentaria colimense, con la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, a la ya quinceañera doctrina mexicana del Derecho Parlamentario. (Tomando como antecedente la cita del maestro Martín Báez y las reformas al artículo 70 de la Constitución Federal).

La ley abrogada fue expedida el 14 de noviembre de 1994. A su vez, el reglamento derogado en lo que se oponga a la ley, fue

aprobado el 30 de mayo de 1998. La nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima se integra con 5 títulos, 18 capítulos, 109 Artículos, y 5 artículos transitorios; y fue publicada en el periódico oficial del Gobierno Constitucional El Estado de Colima el sábado 30 de enero de 1999 y corresponde al decreto número 127 que contiene esta ley. Firman el decreto el C. Enrique A. Salazar Abaroa Diputado Presidente; el C. Jorge Luis Preciado Rodríguez, Diputado Secretario y el C. Jorge A. Gaytán Gudiño, Diputado Secretario.

La controversia democrática y plural, no permitió en su momento, que en artículo 1o. de la ley se estableciera que los medios de la democracia y el pluralismo son "...las bases para la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, del Estado", sin embargo, debatiendo y consensando (PRI, PAN, PRD) logramos quienes participamos permanentemente, decantar una ley con grandes avances, pero también con notables deficiencias.<sup>10</sup>

Por ejemplificar otra deficiencia en el mismo artículo 1o. de la nueva ley comentada (que será notada inmediatamente por aquellos que buscan la claridad, precisión y distinción de órganos del Congreso) la Constitución colimense establece en su artículo 21: "Las funciones que competen al Poder Legislativo se ejercen por una Cámara que se denomina Congreso del estado libre y soberano de Colima."

Ahora obsérvese detenidamente como se redactó el artículo 1o. de la "Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima".

Artículo 1o. La presente ley es de orden público y establece las bases para la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado, cuyo titular es la Asamblea (ya no el Congreso como man-

da la Constitución o la Cámara en su caso) denominada Congreso del estado libre y soberano de Colima.

O sea la Constitución manda que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso, algunos diputados se obstinaron en incrementar un sincretismo de voces parlamentarias confundiendo los órganos y los instrumentos de trabajo del Congreso con el mismo Congreso; pues formas de trabajar del Congreso (que también pueden ser órganos de acuerdo con la historia legislativa y parlamentaria de cada país) son en Pleno o en Asamblea; y órganos de trabajo legislativo de fiscalización, gobierno y administración son la Oficialía Mayor, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios y las Comisiones Legislativas, entre otros.

Técnicamente si la intención del legislador es desaparecer la voz Cámara de la Ley, me parece debería de decir ("... en un órgano que se denomina Congreso...") ¿La Cámara sería órgano o recinto? El *Diccionario universal de términos parlamentarios* coeditado por el Instituto de Estudios Parlamentarios del H: Congreso de los Diputados del Estado de Guerrero, dice que con el término de Cámara

...se designa el lugar a donde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumbe por naturales, fines o por disposición legal, igualmente se emplea para referir a los propios organismos colegiados.

QUINCE. Además me apoyo en la obra *El Congreso de la Unión* de Susana Thalía Pedroza de la Llave quien escribió: El Poder Legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria,

o cuerpo colegiado, conocido en el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo “Parlamento”; en el presidencial, con el término “Congreso” y en el directorial, como “Asamblea”.

Respecto a la institución y concepto de Congreso el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dice lo siguiente: Las constituciones mexicanas han sido creadas por Congresos Constituyentes. En nuestra historia hemos tenido ocho:

El Congreso Constituyente de 1813-1814 expidió el 6 de noviembre de 1813, en acta solemne la declaración de independencia y el 22 de octubre de 1814 sancionó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” conocido como la Constitución de Apatzingán.

El Congreso Constituyente de 1822-1823 convocó al tercer Congreso Constituyente, aprobó las “Bases Constitucionales” y el 12 de junio de 1823 expidió el “Voto para la forma de República Federada”.

El Congreso Constituyente de 1823-1824 aprobó el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” del 31 de enero de 1824 y la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del 4 de octubre de 1824.

El Congreso Constituyente de 1835-1836 se formó con el Congreso Federal que el 9 de septiembre de 1835 se declaró investido de facultades constituyentes; en octubre dictó unas “Bases Constituyentes” que destruyeron el sistema federal y expidió siete leyes Constitucionales que formaron la Constitución centralista de 1836.

El Congreso Constituyente de 1842 redactó tres proyectos de Constitución pero no llegó a aprobar ninguno porque fue disuelto por el poder ejecutivo.

El Congreso Constituyente de 1846-1847 ratificó la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y sancionó el “Acta de Reformas Constitucionales” de 1847.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 promulgó el 5 de febrero de 1857 la Constitución Política de la República Mexicana, y el Congreso Constituyente de 1916-1917 promulgó el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la institución o palabra “Junta”, una persona o grupo de notables expidieron en México documentos para gobernar el país: la Junta Nacional Instituyente otorgó el “Reglamento Político Provisional del Imperio” de Iturbide, la Junta Nacional Legislativa expidió las “Bases de organización política de la República Mexicana” de 1843, Alamán redactó las “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” de 1853 que fueron aprobadas por unas cuantas personas y Maximiliano, auto-declarado con poderes constituyentes, promulgó en 1865 el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”.

Dos aspectos influyeron históricamente en los mexicanos para adoptar el nombre y concepto de “Congreso”; recordemos que existía una religión de Estado. La raíz religiosa del término y la fe de quienes encabezaron Independencia y Reforma; es decir, congreso viene de congregación y las únicas congregaciones y concilios que se permitían eran las cristianas apostólicas y romanas; Hidalgo, Allente, Morelos, Iturbide, Santa Anna, exhortan a la creación de “Cortes o Congresos”. La inicial instancia depositaria del poder legislativo en que se participó fueron las Cortes (la de Cádiz y Juntas) y salvo esas excepciones, nuestra historia constitucional ha depositado el poder legislativo en reuniones de personas, que han sesionado en Congresos.



Las otras influencias en nuestras leyes e instituciones fueron la Constitución Norteamericana con su denominación de Congreso; y también y sin embargo de la gran influencia que tuvo la Revolución francesa, no adoptamos el término de “Asamblea”.

En el lenguaje coloquial y cotidiano congreso o asamblea son sinónimos; pues se refiere a la reunión o junta de personas para acordar o deliberar sobre uno o más asuntos; nada más que en este caso, no menor que nos ocupa, por respeto a nuestra historia constitucional, a nuestras instituciones y a la claridad y precisión, considero necesario y pertinente utilizar el término de “Congreso” y no de “Asamblea”.

Agrego contrastando, que dada la tradición civilista en Francia y la Revolución francesa, se optó por el término “Asamblea” o “Convención” con su “Directorio”, y dada la influencia del derecho canónico en la Nueva España se optó por el término “Congreso”.

DIECISIS. Reitero mi interpretación: órgano del Poder Legislativo es el Congreso y el Pleno y la Asamblea son las formas en que trabaja y sesiona el Congreso; la Oficialía Mayor, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios y las Comisiones Legislativas son órganos del Congreso, entre otros; abundaríamos al respecto en señalar un órgano efímero, periódico pero esencial para el Congreso del Estado depositario del Poder Legislativo: El poder Constituyente o poder Reformador. Y digo órgano efímero y periódico porque se reúne (ficticiamente) en las sesiones que lleva a cabo expresamente y específicamente para ello el congreso (trabajando en Pleno o en Asamblea de mayoría e integración calificada) funcionando exclusiva y específicamente durante la sesión o sesiones del Congreso de

los diputados que se requiera para la reforma o reformas constitucionales; en este órgano de conformación transitoria que es el Poder Reformador de la Constitución, se incluyen también y momentáneamente como parte del Poder Legislativo los integrantes de los cabildos municipales que integran el Poder Municipal; pero continuemos con los problemas de redacción y de concepción que para mí presenta la ley.

DIECISIETE. Siguiendo a Carlos Sempé reiteramos que la Ley Orgánica del Poder Legislativo en cuanto a “voces”, hace a un lado también normatividad y léxico histórico-jurídico-técnico; puesto que margina y confunde las voces constitucionales; además respecto al no contener muchas ideas en un solo artículo pongo de ejemplo de la falta de estilo y de concisión y claridad del artículo 32, donde ni siquiera se pensó en puntos y apartes, sino que es un párrafón que bien hubiera merecido para su claridad y concisión, ser dos o tres numerales, párrafos o incisos del articulado de la ley.<sup>11</sup>

Si revisamos del artículo 21 al artículo 33 de la Constitución política local encontraremos que en general todas las voces hacen alusión al Congreso y sus órganos, no encontramos la voz asamblea; sin embargo en la ley comentada de entrada en el artículo 10. encontramos el error señalado. Y compárese todo el articulado constitucional antes referido con el artículo 25 fracción 2a., donde confusamente se utiliza la voz Asamblea; para luego el 37 utilizar la voz Congreso y luego el 39 la voz “Pleno”; del 42 al 48 la voz Congreso; en el 50 la voz Congreso y la voz Asamblea indistintamente; el 53, 56 y el 57 la voz Asamblea, el 58 y 59 la voz Congreso y Asamblea; luego del 60 al 82 la voz Con-

greso; luego del 85 al 107 utiliza las voces Asamblea, Congreso y Pleno.

La Constitución mexicana de 1824 en su artículo 7 deposita el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras. Dicha Constitución es producto de un Congreso Constituyente. La Constitución de 1857 de gran influencia francesa en su artículo 51 ordena se deposite el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión. También esta Constitución es producto de un Congreso Constituyente. La Constitución de 1917 en su artículo 50 deposita el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras y desde luego es producto de otro Congreso de diputados con carácter de Constituyente. Queden estos ejemplos de historia constitucional para reflexionar respecto a la voz Congreso.

Además de excluir la voz constitucional de “Cámara” se utilizan indistintamente creando confusión recinto parlamentario y salón de sesiones (ver el artículo 4, el 7, el 23 fracción 4a. y 8a., el 29 párrafo 1o. e inciso e) y 30, entre otros.

Y abundando en las confusiones de voces, el artículo 4 párrafo 2o. ordena “el Congreso funcionará en reuniones que se denominarán sesiones”, creo que aquí debería haberse definido que el Congreso funcionará en sesiones que se denominarán Pleno del Congreso o Asamblea del Congreso y así técnicamente el Grupo Parlamentario respectivo hubiera justificado su confusión de utilizar aun contra las voces constitucionales, la voz Asamblea; porque la definición de lo que es una sesión la encontramos mas adelante en el artículo 71, que por cierto habla de las sesiones del Congreso y no de sesiones de Asamblea.

Considero que entre otras denotaciones el número de la Legislatura, se utiliza de manera técnica para dividir los periodos de renovación del Congreso e identificación individual y temporal y de registro político de quienes en cierta época son los diputados al Congreso del Estado de Colima y conforman tal Legislatura; pero no es un órgano tal y como se deja leer en el artículo 57 donde se utiliza la voz Legislatura en vez de Congreso.

Leemos en “El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios” que:

...la palabra Legislatura según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* significa en su primera acepción el tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos. Escriche, enseña que designa «al cuerpo legislativo en actividad». La Legislatura «indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día de su primera convocatoria al de su disolución normal o anticipada».

DIECIOCHO. Respecto al registro de los avances funcionales y conceptuales pasaré a glosarlos sucintamente:

En el título primero, capítulo I, que comprende disposiciones generales tenemos la introducción del concepto políticas públicas y la obligación que tienen las personas físicas o morales, públicas o privadas de acudir a los citatorios (arts. 8 y 9 de la ley) que hagan las Comisiones del Congreso o el Congreso mismo.

Se introduce el espíritu del artículo 70 de la Constitución General en el artículo 11 de la ley comentada.

El Título Segundo, Capítulo 1o. prevé y asegura la instalación e inicio de su funcionamiento de la legislatura correspondiente superando así jurídicamente la acceda legislación

parlamentaria que obedecía a un sistema monopartidista de gobierno parlamentario antifuncional y provocador de conflictos para la instalación y funcionamiento del Congreso del Estado.

En el capítulo 3o. de este título Segundo referido a las atribuciones del presidente de la mesa directiva del Congreso (art. 42 de la ley) se le otorga plena representatividad legal y política al presidente de la mesa directiva con las responsabilidades funcionales inherentes al cargo; antes las compartía con el presidente de la Gran Comisión o Coordinador del Congreso.

El capítulo V denominado de “La Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios” introduce por primera vez (arts. 47 y 48 de la ley) en la moderna biografía del Poder Legislativo colimense la aceptación del Derecho Parlamentario como rama del Derecho Constitucional y del pluralismo manifestado en los grupos parlamentarios para el gobierno interior del Congreso. Ordena el artículo 47 de esta ley

la comisión de gobierno, será una Comisión Permanente, de integración plural, dotada de atribuciones político administrativas para el funcionamiento del Poder Legislativo.

Agregáramos que la Presidencia de la Comisión de Gobierno, será electa por voto ponderado de los coordinadores en función del número de diputados; o en su caso por el número de diputados de mayoría relativa; o en su caso por quien tenga mayoría en el total de votos obtenidos y será rotativa trimestralmente de acuerdo a las circunstancias que se presenten y fórmulas antes señaladas.

La “Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios” integrada por los coordina-

dores de los grupos Parlamentarios desde mi punto de vista debió seguirse llamando Coordinación, pues la Coordinación se da entre iguales y es un órgano del Congreso diferente a las Comisiones Legislativas. Pero pudo más la fobia ideológica que despertaba la figura de la antigua Coordinación que funcionaba de manera centralista, vertical y unipersonal, al vocabulario jurídico-administrativo donde se ubica la voz Coordinación.

Así pues para el derecho Parlamentario colimense, nacen institucionalmente 22 años después de la reforma a la Constitución Federal, los Grupos Parlamentarios, como elementos de organización política que procuren dar eficacia a los trabajos legislativos y parlamentarios, como son el debate parlamentario sobre políticas públicas y problemas que afrontemos los colimenses para impulsar el desarrollo.

DIECINUEVE. La administración es el reino de los medios, en ella se reúnen los recursos humanos, teóricos y materiales de una sociedad. Administrar significa, justamente manejar medios y en el caso de la administración pública, los recursos del pueblo que deben ser destinados a los fines del Estado por medio del gobierno. Y el gobierno *lato sensu* es la interacción y acción de los poderes públicos de acuerdo a sus facultades, jurisdicción y competencia. Ubiquemos y adaptemos el anterior concepto de la administración para el funcionamiento eficaz y eficiente del Congreso y abordemos las siguientes innovaciones que presenta la ley.

Plan y programas y los conceptos de eficacia y eficiencia se incorporan (arts. 50 y 51) como instrumentos de trabajo obligatorios para los órganos del Congreso como son las diferentes Comisiones, Oficialía Mayor y la Contaduría Mayor de Hacienda. Esto sin

duda serán medios por los cuales los ciudadanos evalúen la calidad del trabajo legislativo y parlamentario de sus diputados. (Recordar a Andrea Manzella).

También prevé e induce el que los poderes Ejecutivo (estatal y municipales) y Judicial manden sus iniciativas al inicio de los primeros periodos ordinarios de cada año legislativo y parlamentario; esto con el fin de planear y programar los trabajos del H. Congreso de los Diputados.

VEINTE. El capítulo VI se denomina “*De las Comisiones Legislativas*”. En el rubro de las Comisiones se crean unas, se fusionan otras y por lo tanto varias desaparecen; las Comisiones tienen la obligación (art. 57) de presentar anualmente su programa de trabajo correspondiente; cabe destacar la creación de las Comisiones de “Equidad y Género” y la de “Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda”. La Comisión de Equidad y Género integrada exclusivamente por diputadas. ¡Mucho género y poca equidad!

Cabría agregar dado el activismo en el extranjero y en otras entidades del país que están desplegando los ejecutivos estatales y municipales, producto de la internacionalización de la economía y la globalización de la política, la conveniencia de crear las Comisiones de Relaciones Exteriores en los Congresos, para darle conjuntamente con sus homólogos federales seguimiento a tales políticas públicas y la productividad de las mismas.

VEINTIUNO. EL capítulo VII se denomina “*De los Órganos de Fiscalización Administración del Congreso*”, el mero título de este capítulo es un avance en cuanto a claridad y objetivos de la Contaduría Mayor de Hacienda; y aunque prosigue considerándose como un órgano técnico auxiliar del Congreso pongo a con-

sideración de los presentes el análisis de los artículos 61 y 62 para su interpretación, pues unos buscábamos clara autonomía para la Contaduría y otros se la regateaban; sin embargo se avanzó.

El capítulo VIII se denomina “De los Grupos Parlamentarios” (arts. 65 al 70) y describe y ordena el funcionamiento, integración, registro, gobierno y recursos para la vida institucional de los Grupos Parlamentarios. Su integración a la ley como producto del Derecho Parlamentario anteriormente ya fue comentada.

VEINTIDÓS. El título tercero se denomina “*Del Procedimiento y Prácticas Parlamentarias*”. La mera denominación del título revela otro avance del Derecho Parlamentario. Este título comprende cuatro capítulos que tratan, de las sesiones, de las iniciativas, de los dictámenes; de las votaciones. Respecto a la definición de qué es un dictamen (del art. 90 al 98) y clasificación de mayorías en las votaciones (simple absoluta y calificada) influyó parcialmente el parlamentario mexicano Miguel Angel Camposeco con su ensayo *El Dictamen*.

VEINTITRÉS. El título cuarto se intitula “*De las Facultades del Congreso*” en su capítulo I, se refiere a “Las facultades del Congreso en la elección o nombramiento del Gobernador”, destaca el que se recupera para el Congreso, la facultad de nombrar al gobernador interino, sustituto o provisional y los vacíos por licencia o renuncia del titular del Poder Ejecutivo (art. 100) serán cubiertos por el Secretario General de Gobierno, quien fungirá como encargado del despacho.

VIENCUATRO. El título quinto se denomina “De la Diputación Permanente” y en su capítulo único habla de “su integración y facultades”.

des”, el acotamiento de las facultades de la todavía mal llamada Diputación Permanente no es asunto de soslayarse; tal órgano administrativo político del Congreso como lo es la Diputación Permanente tenía atribuciones exorbitantes en detrimento del H. Congreso único depositario del Poder Legislativo. Inclusive quienes en su momento presidían la Mesa Directiva de la Diputación Permanente cuando citaban a sesión extraordinaria o periodo extraordinario de sesiones, ellos mismos se autoelegían como Mesa Directiva del Congreso, pasando sobre la facultad del Pleno de los diputados del Congreso del Estado de Colima. Lo anterior quedó corregido en el artículo 107 de la ley en comento.

VEINTICINCO. Conclusiones. Primera: es urgente e indispensable crear la red nacional de Institutos de Estudios Legislativos y Parlamentarios y proseguir fortaleciendo la autonomía de los Poderes Legislativos y la ciencia del Derecho Parlamentario; Segunda, es necesario promover que en forma explícita se legisle en el sentido del Derecho Parlamentario nacional y local ya que no es reflejo ni expresión de una sociedad cerrada y homogénea y que es necesario postular por vía de las leyes orgánicas de los poderes legislativos la regulación de las conductas de los partidos y de la titularidad de los órganos de los Congresos con independencia de su procedencia política; tercera, es necesario publicitar que las voces del Derecho Parlamentario y la Técnica Legislativa son voces técnicas que expresan historia constitucional y definiciones precisas, por lo que es conveniente en beneficio de la claridad y comprensión del Derecho Parlamentario, utilizar con precisión, sencillez, austeridad y concisión las voces parlamentarias para evitar multiplicidad de interpretaciones por el abuso de las mismas; cuarta, es ne-

cesario impulsar la carrera del servicio civil parlamentario tal y como está considerado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora en su Título Noveno; Quinta, es necesario promover en las Universidades públicas y privadas la creación de la materia de Derecho Parlamentario y Técnicas Legislativas; Sexta, la creación de un Fondo común entre todos los Congresos o Fideicomiso para ediciones sobre Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

Cito nuevamente al maestro Martínez Báez:

Concluyo pues esta humilde lección con palabras escritas en el siglo VI de nuestra era, por San Isidoro, Obispo de Sevilla, al decir en su libro *De las Etimologías*, en el apartado intitulado «Cómo debe ser la Ley», responde: La Ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca a error por su oscuridad, y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos”. Esta sería, digamos, la finalidad de la existencia de un sistema normativo que fuera denominado “Derecho Legislativo”, y como eso es muy difícil que exista, entonces, dediquémonos a cultivar el “Derecho Parlamentario”, y ahora confieso que he venido aquí a aprender y no a enseñar.

## BIBLIOGRAFÍA

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México, enero de 1999.
2. *Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Colima*, Gallardo, México, 1997.

3. ARTEAGA Nava, *Derecho Constitucional*, Elisur, Harla, México, 1998.
4. MARTÍNEZ BÁEZ, Don Antonio, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1987.
5. BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
6. SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, "La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un tribunal mayor de Hacienda", en *Derecho Parlamentario*, INAP, México, 1992.
7. *El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.
8. *Diccionario universal de términos parlamentario. Instituto de Estudios Parlamentarios. Neri, Eduardo*, LV Legislatura, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1997-1998.
9. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "Integración y regulación", en *El Congreso de la Unión*, UNAM, México, 1997.
10. CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, *El Dictamen Legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1998.
11. CERVANTES HERRERA, José, *El Estatuto de las Diputadas y los Diputados en el Estado de Guanajuato*, LVII 1997-2000, México.
12. MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987
13. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *La Constitución de 1978*, Mezquita, España, 1982.
14. GRETTEL, *La Forma de las Leyes*, Bosch, Barcelona, 1986.
15. DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México, 1987.
16. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*. Decreto 127.
17. *Ley Número 79, Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Sonora*. LV Legislatura.
18. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, Porrúa, México, 1991.
19. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Los Parlamentos Locales*. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., año 1, agosto-noviembre de 1992, núm. 2, Centro de Estudios Parlamentarios.
20. COSSIO, José Ramón, *Revista Este País*, núm. 96, marzo de 1999.
21. SEMPE MINVIELLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, Porrúa, México, 1997

## NOTAS

1. Cossio, José Ramón, *Opus Revista Este país* núm. 26, México, 1999, p. 29.
2. MARTÍNEZ BÁEZ, Don Antonio *et al.*, *Opus. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1987.
3. SEMPÉ MINVIELLE, Carlo, *Opus. Técnica Legislativa y Desregulación*, Porrúa, México, 1997, pp. 29-36.
4. SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, *Opus. Transición Democrática y Autonomía*, Lex Revista, Laguna, Número 42, México, diciembre de 1998, pp. 29-33.
5. MANZELLA, Andrea, *Opus. El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, pp. 101-110.
6. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Opus. Derecho Constitucional* Harla, México, 1992, pp. 362-363.
7. OÑATE LABORDE, Santiago *et al.*, *Opus. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1987, pp. 59-64.
8. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Opus. Derecho Constitucional*, 1992, Harla, México, 1998, p. 269.
9. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *Opus. La Constitución de 1978*, España, 1992, p. 281.
10. SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *op. cit.*, pp. 29-36.
11. DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Opus. Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México, 1997, pp. 308-309.