



# del **D** Fuentes Derecho Parlamentario

**Fernando Pérez Noriega\***

Artículo elaborado en colaboración con Karina Fernández Mejía

El presente ensayo tiene por objeto resaltar la importancia que revisten las fuentes del Derecho Parlamentario en general, así como destacar en este orden la trascendencia que el debate parlamentario tiene para éste.

Antes de iniciar la siguiente exposición, resulta necesario precisar que, a consideración nuestra, el término Derecho Parlamentario es mucho más adecuado y preciso que el de Derecho Legislativo para referirnos al conjunto de normas a que está subordinada la actividad parlamentaria, toda vez que este último se limita al estudio de las normas que rigen el proceso legislativo, el cual no es la única actividad que se realiza en una asamblea o congreso legislativo y tampoco es exclusiva de ellas, ya que el sistema bicameral

mexicano desempeña no sólo funciones legislativas, como ya lo hemos señalado sino también funciones políticas, jurisdiccionales, presupuestales, de fiscalización y administrativas.

El Derecho Parlamentario entonces, será entendido como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias que conforman el Poder Legislativo, en el cual se asume la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y en donde el Derecho Parlamentario comprenderá diversos aspectos normativos además del procedimental, como lo es el relativo a la organización y funcionamiento internos de los órganos legislativos colegiados a

\* Diputado a la LVIII Legislatura  
Secretario de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

partir de reglas fundamentales sobre relaciones jurídicas y políticas.

En este orden de ideas, consideramos oportuno recordar que si bien la validez de las normas estará siempre condicionada a que se hayan reunido las condiciones, elementos y etapas procedimentales previstas en la ley, también nos es preciso señalar que la fuente del Derecho, es decir, donde éste tiene su origen, es el proceso legislativo y no la Ley, pues esta última es, en todo caso, no el origen sino el producto de la actividad parlamentaria.

Hecha la anterior precisión y siendo las fuentes del Derecho Parlamentario el objeto del presente análisis, señalaremos que la fuente formal es entendida como el proceso de creación de las normas, esto es, el proceso legislativo, mismo que, sin lugar a dudas, debe observar una serie de etapas y reglas determinadas, de acuerdo con la fuente de que se trate: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.<sup>(1)</sup>

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que el término "Fuentes del Derecho" expresa el conjunto de hechos reconocidos como apropiados para crear, modificar, sustituir, o derogar normas de un orden jurídico. Es decir, que las fuentes del Derecho son los hechos en virtud de los cuales una norma jurídica es válida, independientemente de su ámbito de validez material, temporal, personal o territorial.

Asimismo, resulta conveniente recordar los diversos tipos de fuentes del Derecho que la doctrina tradicional ha distinguido, siendo la primera de ellas la fuente real, conformada por los factores y elementos que determinan el contenido de las normas, tales como los antecedentes históricos, la ideología, las condiciones y necesidades sociales, culturales y económicas, a satisfacer en la búsqueda del bien común.<sup>(2)</sup>

La segunda clasificación es la denominada fuente histórica, relativa a la evidencia histórica que permite el conocimiento del Derecho, es decir los documentos en los cuales se ha vertido el texto legal o bien se aplica a los actos o eventos pasados que dieron origen a las normas y principios jurídicos existentes. La tendencia creciente a positivizar las normas (plasmalas en documentos) obedece a la necesidad de precisión y, en consecuencia, de seguridad jurídica, lo cual no acontece con la costumbre.

Así las cosas, iniciaremos señalando lo sobradamente conocido, que la creación de leyes es el fin primordial de los integrantes del Congreso, a través de decretos aprobados en forma democrática después de una amplia e informada deliberación, respetando la libertad de expresión de los integrantes de los cuerpos colegiados que lo conforman (Cámara de Diputados y Senado), de manera ordenada y procurando resultados eficaces y eficientes, para lo cual, el proceso parlamentario deberá apegarse a las disposiciones legales previstas en los

(1) Máynez, García Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, p. 51

(2) Ib. Idem

ordenamientos aplicables al Derecho Parlamentario.

Los ordenamientos legales que rigen al Derecho Parlamentario son los siguientes: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento Interior; los Acuerdos Parlamentarios; las costumbres parlamentarias; los estatutos de los partidos políticos; y, a consideración de algunos doctrinarios, algunas resoluciones judiciales, entre las que podemos mencionar aquéllas que invalidan un acto legislativo.<sup>(3)</sup>

Procederemos ahora a estudiar las diversas etapas del proceso legislativo que, como ya habíamos señalado en párrafos anteriores, conforman la verdadera fuente del Derecho.<sup>(4)</sup>

**Iniciativa.-** Esta etapa consiste en el acto mediante el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley. De conformidad con el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y a las Legislaturas de los Estados.

**Discusión.-** Es en esta etapa donde los integrantes de las Cámaras deliberan para determinar la aprobación o no de las iniciativas presentadas, discutiéndose al efecto en ambas Cámaras de manera sucesiva. A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le llama Cámara

de origen y a la otra revisora.

Para el desarrollo de las discusiones deberán observarse las disposiciones relativas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y los acuerdos parlamentarios correspondientes.

**Aprobación.-** Es el acto por el cual, después de haber discutido suficientemente un dictamen con proyecto de decreto de ley, éste es votado favorablemente en ambas Cámaras.

**Sanción.-** Una vez que ha sido aprobado el proyecto de ley, éste es turnado al Poder Ejecutivo, quien al aceptarlo lo sancionará. El Presidente cuenta con el derecho de veto, es decir, de desechar en todo o en parte el proyecto, en cuyo caso, lo devolverá a la Cámara de origen con sus observaciones, las cuales podrán ser consideradas, pero en caso de que ambas Cámaras insistan en el proyecto original por mayoría de sus dos terceras partes de los votos, el Poder Ejecutivo deberá ordenar la publicación.

Es de señalarse que, en fechas recientes, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de reforma al artículo 72 constitucional que propone que si el Ejecutivo no devuelvedurante los siguientes 30 días naturales a que se le envíe un proyecto de ley, transcurridos diez días más, éste será considerado promulgado y se ordenará su publicación; dictamen que

(3) Fundación Miguel Estrada Iturbide, "Manual Básico del Legislador", Julio de 2000. p. 42

(4) García Maynez, Eduardo; ob cit. P.p. 53-59

seguramente será aprobado por el pleno de esta Cámara en días subsecuentes, por significar una medida en contra del veto injustificado.

**Promulgación.-** Una vez que el proyecto ha sido aprobado y sancionado, el Ejecutivo procederá a elevarlo a rango de ley, es decir, a promulgarla.

**Publicación.-** Para difundir una ley y estar en condiciones de exigir su cumplimiento, ésta se dará a conocer a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (en el ámbito local, en los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados).

**Iniciación de la Vigencia.-** El Código Civil prevé lo relativo a la iniciación de la vigencia de una ley que no contenga el señalamiento correspondiente. Este precepto señala que “las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.”

“En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

“Si la Ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.”<sup>(5)</sup>”

Una vez descritas las etapas del proceso legislativo centraremos nuestra atención en la discusión, es decir, atenderemos al debate como auténtica fuente del Derecho Parlamentario, toda vez que el debate parlamentario es el reflejo formal de las fuentes reales ya aludidas con anterioridad y que son base para la creación de un cuerpo normativo. Así, podemos identificar al debate como una importante fuente de Derecho Parlamentario en sus dimensiones sociológica y política.

## EL DEBATE COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El término “debate” proviene del francés débat que significa argumentación. En cuanto a su significado debate quiere decir: controversia sobre una cosa entre dos o más personas; así como contienda, lucha, combate. Su equivalente en otros idiomas es: portugués e inglés, debate; alemán, Debatte, Verhandlung; italiano, dibattito. La Real Academia Española define “debate” como una discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas, sin embargo el debate parlamentario es mucho más que eso. Se trata, a nuestro juicio, de la culminación de todo un proceso de preparación, un momento en el cual confluyen al unísono la experiencia sumada al conocimiento técnico, y

(5) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, arts. 3 y 4.

ambos elementos unidos indefectiblemente al talento de cada legislador.<sup>(6)</sup>

En opinión del maestro Miguel Ángel Camposeco, las Cámaras de representantes, como depositarias de la soberanía de los pueblos, son los espacios en los que la discusión cumple la más importante de las funciones de las asambleas: representar los intereses de los grupos sociales que constituyen al pueblo; en el ejercicio del mandato recibido, discutir las cuestiones relevantes para la sociedad; afirmar la democracia con acciones políticas de coordinación entre los poderes del Estado y, esencialmente, la conducción de los procesos para crear y recrear las leyes.<sup>(7)</sup>

Un sistema político constitucional se basa en buena medida en el sistema de pesos y contrapesos que se produce dentro de los propios órganos de poder, al cual las leyes les dan cauce y expresión. Las leyes se crean, reforman o derogan, algunas veces con base en fuerzas sociales que se imponen y buscan la legitimación de sus pretensiones; otras veces para resolver conflictos o desviaciones que se han generado en la propia marcha del sistema, y otras más para producir nuevas clases de organización.

El sistema político mexicano ha podido mantener con estabilidad y orden social al país. Si bien adolece de muchas deficiencias, no es menos cierto que presenta numerosas ventajas con respecto a sistemas de otras latitudes,

lo cual le ha permitido enfrentar medianamente problemas de orden social al ofrecerles algunas soluciones y numerosos paliativos. Quizá el trasfondo de toda discusión parlamentaria atiende a los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo renovar el sistema en pro del bien común manteniendo su estabilidad? y ¿Cómo lograr el equilibrio político entre las diversas fuerzas?

En la actualidad, todo proyecto político cifra su capacidad de acción y sus perspectivas de triunfo en la modernización institucional del Estado que permita dar cauce a las inquietudes y demandas sociales y políticas que materializan en la realidad el equilibrio necesario de intereses para la permanencia ordenada del sistema. Sortear los peligros de las tensiones sociales acumuladas es una de las grandes responsabilidades que se derivan de la función parlamentaria y es lo que la vuelve tan importante y crucial para la vida del Estado.

Expuesto lo anterior, no podemos dejar de considerar que el discurso parlamentario es la representación viva del pensamiento y la ideología política de cada uno de los diferentes y vastos sectores de nuestro pueblo, representados en el Congreso.

Es por eso que cada Diputado, Senador o Representante, por ser mandatario de los intereses y legítimas aspiraciones de la comunidad política que lo eligió, tiene como obligación ineludible participar en los trabajos internos de las

(6) <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur>

(7) Camposeco, Miguel Ángel, Manual de temas legislativos, edición del autor, México, 1984.

Cámaras, llevando la voz de aquéllos que lo eligieron como miembro del Poder Legislativo para defender y cristalizar sus intereses principalmente a través de leyes y, para ello, debe valerse de una herramienta tan poderosa como versátil: el debate parlamentario.

El debate parlamentario se distingue por tres características esenciales:

- Ser deliberante, es decir constituir una pieza ordenada de la expresión política del pensamiento que busca dilucidar verdades, presentar razones y articular soluciones para cuestiones o asuntos específicos. Cuando el debate se produce dentro de un procedimiento legislativo, por necesidad expositiva asume una forma específica y su estructura se caracteriza por tener planteamientos claros y precisos y contener razonamientos conclusivos que sustentan la deliberación para resolver o para proponer acciones determinadas en la ley.
- Es representativo, porque el legislador no habla por razones propias o personales sino porque el dictado de su discurso obedece al mandato de sus electores y se sitúa en el ejercicio de la soberanía popular al amparo de la norma constitucional.
- Es equitativo e igualitario, en tanto todos los miembros de la asamblea tienen el mismo derecho para

participar y expresarse de viva voz, amparados por la garantía constitucional de la libertad de pensamiento y de publicación de ideas que se incluyen, como la inviolabilidad a su persona por las expresiones vertidas en el ejercicio de su representación y mandato, dentro del conjunto de inmunidades y prerrogativas que constituyen el fuero constitucional de los legisladores.<sup>(8)</sup>

Como puede apreciarse, el debate parlamentario es un elemento sine qua non de la vida Parlamentaria, a tal grado que no puede entenderse un Congreso en el cual sus miembros no se confrontan entre sí, no parlan, no discuten y simplemente se limitan a llevar a cabo una patética e inverosímil coreografía de acuerdos lacónicos sin sustancia, que en nada benefician a sus representados. Es en este sentido que el debate se convierte en algo más que una mera expresión de la palabra, se convierte pues, en un abrevadero de nuevas ideas, de nuevas formas, de nuevas necesidades y, claro está, de nuevas soluciones.

Como todas las actividades parlamentarias, el debate parlamentario está sujeto a reglas en todos los Congresos, en donde significa la acción fundamental durante las sesiones. Su regulación tiende a enriquecer el diálogo para evitar la monopolización de la participación en las Cámaras y ofrecer la diversidad de argumentos o puntos de vista sobre los tópicos a tratar, esto es: dictámenes y puntos a resolver y a someter a votación.

(8) Fundación Miguel Estrada Itrubide, GPPAN, Cámara de Diputados, Marzo de 2003.

En el procedimiento del debate podemos distinguir las siguientes etapas: exposición temática, discurso, discusión, preguntas, repreguntas, interpelación, suspensión y cierre, las cuales se encuentran reguladas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones a cuyo contenido es preciso referirnos en los párrafos siguientes<sup>(9)</sup>:

Una vez que se ha leído una iniciativa, proposición u oficio y su consecuente dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara formará una lista de los individuos que hablarán en pro y en contra. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos. Los oradores hablarán alternativamente, comenzando por el primer inscrito en contra. Los integrantes de la comisión y el autor de la proposición a discutir podrán hablar más de dos veces, los demás legisladores sólo una.

Los legisladores podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales por hasta cinco minutos. El orador podrá ser interrumpido por moción de orden que permita el Presidente y el orador, quedando prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Se podrá reclamar el orden en los siguientes casos:

- Para ilustrar la discusión con la lectura de un documento que será hecha por uno de los Secretarios de la Mesa Directiva, continuando después en el uso de la palabra el orador;
- Cuando se infrinja el Reglamento, debiendo señalar el precepto en cuestión;
- Cuando se viertan injurias contra alguna persona; cabe señalar que en México, el artículo 61 constitucional protege a los integrantes del Congreso de la Unión de cualquier "reconvención" por sus expresiones o gestos. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar; sin embargo, el presidente de la mesa debe llamar la atención de algún legislador cuando el lenguaje o su actitud sean injuriosos o inapropiados; o
- Cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

**La discusión se podrá suspender:**

- Por ser la hora que fije el Reglamento, salvo prórroga acordada por la Cámara;

(9) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art. 95 a 134.

- Para dar preferencia (mediante el acuerdo correspondiente) a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;
- Por desórdenes en la Cámara;
- Por falta de quórum; o
- Por proposición suspensiva que presente algún miembro de la Cámara y que se apruebe.

Antes de cerrarse la discusión de los proyectos de ley, podrán hablar hasta seis individuos en pro y otros tantos en contra, hecho lo cual, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido; de ser así, se procederá a la votación y en caso contrario harán uso de la palabra dos oradores más (uno en pro y otro en contra) antes de repetir la pregunta, hecho lo cual, el Presidente leerá las listas de los individuos que ya hubieren hecho uso de la palabra y de los que aún la tuvieren pedida.

Una vez que se ha declarado suficientemente discutido un proyecto en lo general, se votará en este mismo sentido y, de ser aprobado, se discutirán los artículos en particular a que hubiere lugar; en caso contrario se preguntará si vuelve todo el proyecto a Comisión y en caso de que la votación fuere negativa se tendrá por desechado dicho proyecto. Tratándose de los artículos reservados, una vez que se ha preguntado si ha lugar o no a votarlos, en caso afirmativo se procederá a su inmediata votación; en caso negativo se volverá el artículo a la Comisión.

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen se procederá a la votación. Si sólo se pidiere la palabra en pro, hablarán hasta dos legisladores. Si sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos lo que la tuvieren, pero después de tres oradores se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados. Leída por primera vez y argumentada una adición, se preguntará si se admite a discusión. Admitida se pasará a la Comisión, de no serlo, se tendrá por desechada.

Por otra parte, el Acuerdo Parlamentario relativo a la Integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones del 26 de Noviembre de 2001, señala lo siguiente:

Todo dictamen estará sujeto a votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquéllas en que se discuta en lo general. En la discusión en lo general de un dictamen podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por Grupo Parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, acordar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de cinco minutos. Toda propuesta presentada a la Cámara que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna, excepto si hubiere objeción de alguno de los diputados, en cuyo caso se sujetará a discusión y votación su admisión, para lo cual podrá intervenir un orador en contra y un orador en pro, hasta por cinco minutos, sin que en este caso se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría se considerará desechada.

Todo proyecto de Ley o Decreto cuya resolución no sea competencia exclusiva de alguna de las Cámaras, se debe discutir sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Este mandato constitucional fundamenta al debate parlamentario.

Expuesta la doctrina relativa a la clasificación de las fuentes del Derecho, las etapas del proceso legislativo, el contenido de algunas de las normas rectoras de la discusión parlamentaria, así como algunas consideraciones en torno a la figura del debate parlamentario, esperamos que el presente ensayo contribuya a arrojar luz sobre el papel que éste reviste como fuente genuina del Derecho Parlamentario. 