



Las Fuentes Formales del Derecho Parlamentario (*)

José María Serna De La Garza()**

En el presente ensayo desarrollaremos el tema de las fuentes formales del Derecho Parlamentario, entendidas dichas fuentes como los procesos de creación de las normas jurídicas que regulan la materia que nos ocupa.

1.- La Constitución.

La fuente formal más general del Derecho Parlamentario es la propia Constitución, si bien con mayor propiedad técnica debiéramos decir que la fuente en este caso, más que la Constitución, es el proceso por el cual se crean las normas de rango constitucional que establecen los principios básicos que regulan la organización y atribuciones del Congreso; esto se debe a que el término "fuente" alude, como ya anotamos, al

concepto de "proceso de creación", del cual las normas constitucionales son resultado.

Así pues, la formulación de proyectos, los dictámenes, los debates y las votaciones que se dieron en el seno del Congreso constituyente de 1916-1917 son fuente primaria del Derecho Parlamentario; y también lo son los distintos procesos de reforma constitucional que en la materia se han dado, entre los cuales destacan la reforma de 1977 que modificó de manera importante la integración de la Cámara de Diputados, así como la de 1994, que modificó la integración de la Cámara de Senadores.

(*) La versión original de este ensayo fue publicada dentro de la obra del mismo autor, titulada Derecho Parlamentario, Panorama del Derecho Mexicano, McGraw-Hill-UNAM, México, 1997.

(**) Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dedica el Capítulo II de su Título II a la regulación del Poder Legislativo. En dicho capítulo se encuentran los artículos del 50 al 79, los cuales establecen los principios básicos sobre la estructura del Congreso (bicameralismo); elección e instalación del Congreso; el procedimiento legislativo; las facultades del Congreso, de cada una de las Cámaras y de la Comisión Permanente.

Asimismo, fuera de este Capítulo II del Título segundo de la Constitución, existen otros artículos constitucionales que también se refieren a las funciones del Congreso. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 29 (que regula la intervención del Congreso y de la Comisión Permanente en caso de suspensión de garantías individuales); el artículo 93 (que establece la facultad de las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos Administrativos para efectos de información); y los artículos 109, 110 y 111 (los cuales norman las atribuciones de las cámaras en materia de juicio político y declaración de procedencia en materia penal contra determinados servidores públicos).

En suma, la Constitución es el cuerpo normativo que contiene los principios rectores básicos relativos a la organización, estructura y facultades del Congreso de la Unión, y por ello es el fundamento de toda normatividad de menor jerarquía en la materia parlamentaria.

2.- La legislación ordinaria federal.

La segunda fuente formal del Derecho Parlamentario es la ley. Si siguiésemos empeñados en un afán por corregir la doctrina tradicional sobre las fuentes del Derecho, tendríamos que hablar del "procedimiento legislativo" más que de la ley. Sin embargo, esta importante discusión doctrinal no forma parte de los objetivos de este trabajo, así es que continuaremos guiándonos por los criterios tradicionales, al menos en parte. Por tanto, hablaremos de la "legislación" como la segunda fuente formal del Derecho Parlamentario.

En relación con el Derecho Parlamentario mexicano, el artículo 70 de la Constitución establece el principio que en doctrina se conoce con el nombre de la "autonormatividad de las Cámaras". Este principio consiste en evitar la injerencia normativa de instancias ajenas al Poder Legislativo en lo que se refiere a su organización y funcionamiento interior, a través del establecimiento de una "reserva de reglamento o ley parlamentaria".⁽¹⁾

De esta manera, el segundo párrafo del artículo 70 constitucional indica que "El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos", en tanto que el párrafo cuarto del mismo artículo ordena que "Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia." Es decir, el procedimiento de creación de la Ley Orgánica del Congreso no es el procedimiento legislativo general

(1) Cano Bueso, Juan, "El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", en Revista de Estudios Políticos, nueva época, núm. 40, julio-agosto, 1984, p. 89.

establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución, sino que es un procedimiento distinto en el cual no interviene otro poder que no sea el Legislativo.

Conforme al procedimiento antedicho, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) fue elaborada y publicada en el D.O.F. el 3 de septiembre de 1999, con lo cual quedó abrogada la anterior LOC que había sido publicada el 25 de mayo de 1979 (y que había tenido reformas y adiciones muy importantes, tales como las publicadas en el D.O.F. el 20 de julio de 1994). La LOC es el cuerpo legislativo que, junto con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG), contiene la mayor parte de las normas de Derecho Parlamentario mexicano a nivel federal. Por esta razón será objeto principal de atención del presente estudio, como se verá en las secciones siguientes.

Sin embargo, existen otros cuerpos de legislación en los cuales también se pueden encontrar normas de Derecho Parlamentario, como es el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en lo que se refiere a los requisitos de elegibilidad que deben cumplir los candidatos a diputados federales y senadores (art. 7); y en lo que se refiere a la integración del Congreso de la Unión (arts. 10 al 18).

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos (LFRSP) también contiene normas de Derecho Parlamentario, como es el caso de sus artículos del 5o. al 45, que regulan los procedimientos a través de los cuales las Cámaras realizan sus funciones de carácter jurisdiccional, en los casos de juicio político y declaración de procedencia en materia penal, que estudiaremos más adelante en detalle.

3.- El Reglamento del Congreso General.

El artículo 77 constitucional señala en su fracción III, que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, hacer su propio reglamento interior. En otras palabras, cada Cámara puede expedir de manera separada el reglamento que habrá de normar su gobierno interior. Sin embargo, en la actualidad existe un reglamento interior de gobierno que es común a ambas Cámaras.

Como lo señala el doctor Carpizo, el Congreso mexicano ha tenido relativamente pocos reglamentos en su historia: el de 3 de enero de 1825 estuvo en vigor durante 72 años y fue substituido por el de 20 de diciembre de 1897. A su vez, este último estuvo vigente hasta que se expidió el actual reglamento de 20 de marzo de 1934.⁽²⁾

Desde 1934 hasta 1979 (año de expedición de la primera LOC), el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG) fue el principal instrumento regulador de toda

(2) Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, 2ª ed., UNAM/LGEM, México, 1983, pp. 388-389.

la materia concerniente a la estructura, organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión. Fue en el seno de las sesiones realizadas en la Secretaría de Gobernación en el año de 1977 cuando por primera vez se propuso la idea de que el Congreso necesitaba no sólo un reglamento, sino una ley orgánica. Así, la exposición de motivos de la LOC mencionó el hecho de que la costumbre parlamentaria mexicana había consagrado el principio de que el Congreso se rigiera por un reglamento; reglamento que, sin embargo, en realidad era -según dijo la propia exposición de motivos- una verdadera ley orgánica.⁽³⁾

De esta manera, a partir de 1979 rigen la materia parlamentaria en México, por un lado, la LOC (analizada en el apartado anterior); y, por el otro lado, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pero, en el caso de este último, sólo en lo que no se oponga a las disposiciones de la LOC, tal y como lo indicó en su momento el artículo segundo transitorio de la LOC de 23 de mayo de 1979; y como lo señala el artículo quinto transitorio de la LOC de 1999.

En resumen, y como ya mencionamos, el artículo 77 de la Constitución indica que cada Cámara está facultada para expedir su propio reglamento interior; sin embargo, las Cámaras no han expedido "las disposiciones correspondientes" de que habla el artículo quinto transitorio de la LOC vigente, que vendrían a actualizar un instrumento tan importante para el mejor

funcionamiento interno de la institución parlamentaria mexicana. En cambio, sigue vigente, en lo que no se oponga a la LOC, el viejo RGICG, válido para ambas Cámaras, que data de 1934, y que no ha sido puesto al día en cuanto a los nuevos principios que orientan a nuestro Congreso, introducidos por las sucesivas "reformas políticas" que han afectado su estructura, funcionamiento y dinámica internas.

4.- Acuerdos de los grupos parlamentarios.

Como bien señala Santiago Oñate Laborde, ni la ley ni el reglamento pueden contener en su totalidad las normas que rigen la vida de un cuerpo legislativo deliberante. "Su pluralismo, el estar integrado por grupos parlamentarios obliga a la adopción de un conjunto de resoluciones y acuerdos relativos a su régimen interior que escapa a una fácil codificación."⁽⁴⁾

En efecto, la integración plural del Congreso ha ido llevando poco a poco a la necesidad de llegar a compromisos entre las distintas fracciones parlamentarias, para garantizar así la realización coordinada de las tareas de esta institución, en función de los principios de orden, equidad y economía funcional. Tal ha sido la necesidad de llegar a este tipo de acuerdos, que la LOC vigente prevé la llamada "Junta de Coordinación Política" en cada una de las cámaras, con la intención de constituirla en el marco institucional en el cual se puedan dar el tipo de acuerdos que venimos comentando.

(3) Idem

(4) Oñate Laborde, Santiago, "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", en Instituto de Investigaciones Legislativas (comp.), Derecho parlamentario iberoamericano, Porrúa, México, 1987, p. 60.

Resulta interesante señalar, que el antecedente de la "Junta de Coordinación Política", es decir, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, tuvo su origen precisamente en un acuerdo al que llegaron los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios de la LV Legislatura, que tuvo como objetivo quitarle a la Gran Comisión una serie de facultades que le estaban asignadas por la LOC y el RGICG.⁽⁵⁾ Este es, pues, un claro ejemplo que muestra cómo los acuerdos parlamentarios pueden llegar, incluso, a modificar los instrumentos normativos generalmente identificados como de jerarquía superior en la materia que nos ocupa.

5.- Costumbres parlamentarias.

Se ha afirmado que la costumbre, como fuente formal del Derecho, tiene una importancia fundamental en el ámbito del Derecho Parlamentario, debido a que gran parte de las normas escritas en esta materia no son sino el reflejo o consagración formal de anteriores costumbres.⁽⁶⁾ Tal es el caso, por ejemplo, del parlamento inglés, cuyas normas de operación y funcionamiento interno han sido, efectivamente, producto de siglos de decantación de ciertas prácticas que con el tiempo han adquirido el carácter de obligatorias.⁽⁷⁾

En el derecho parlamentario mexicano, la costumbre ha sido también una importante fuente formal, si bien hay que reconocer que el derecho escrito ha predominado. En cualquier caso, pueden identificarse ciertas costumbres

que después han sido consagradas de manera formal en la ley. Por ejemplo, la integración de los legisladores de la misma filiación partidista en grupos claramente identificables, y su trabajo coordinado en las Cámaras, precedió a la incorporación de la figura de los "grupos parlamentarios" en la LOC.⁽⁸⁾ Lo mismo puede decirse de la costumbre relacionada con la reunión periódica de los líderes de los diversos grupos parlamentarios para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propiciasen el mejor desarrollo de las labores camarales.

La naturaleza esencialmente política y dinámica de estos cuerpos colegiados que llamamos cámaras legislativas, ha obligado a que existan fuentes formales que flexibilicen el carácter generalmente rígido del Derecho escrito. La costumbre, junto con los acuerdos entre los líderes de los grupos parlamentarios, han venido, precisamente, a cumplir esta función.

6.- Estatutos de los partidos políticos.

El artículo 26 de la LOC vigente, nos obliga a hablar de ciertos instrumentos normativos que tienen relevancia en el ámbito de la institución representativa en nuestro país, pero que, en estricto sentido, no constituyen una fuente formal del Derecho Parlamentario. Nos referimos a los estatutos de los partidos políticos. En este sentido, el mencionado artículo 26 establece en el inciso b) de su párrafo 3º, que,

(5) Berlín Valenzuela, op. cit., p. 306.

(6) Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario español, Espasa-Universidad, Espasa-Calpe, España, 1990, p. 51.

(7) Recordemos brevemente los dos elementos de la costumbre como fuente formal del derecho: primero, la repetición de ciertas prácticas y, segundo, la opinio iuris seu necessitatis, o sea, el reconocimiento del carácter jurídico y obligatorio de dichas prácticas.

(8) Esta figura se incorporó por primera vez a nuestro derecho parlamentario escrito, en la LOC de 1979.

“3. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario, de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente: ... b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen;”

Los estatutos de los partidos son los instrumentos que regulan las relaciones internas de esos sujetos de Derecho que han sido reconocidos y registrados legalmente como partidos políticos, según los procedimientos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 22 al 32). Lo que el artículo 26 de la LOC viene a hacer es dar fuerza jurídica a dichos instrumentos, en el ámbito no ya de los partidos como personas jurídicas que son, sino en el ámbito de los órganos del Poder Legislativo, en los cuales los partidos actúan.

A manera de conclusión, podemos afirmar que el espectro de las fuentes formales del Derecho Parlamentario mexicano, nos muestra un panorama bastante amplio, que dota de certeza pero a la vez de flexibilidad al trabajo de un cuerpo político de tanta relevancia para la vida institucional del país. Q

