

# REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

No. 2  
PRIMERA EPOCA

Vol. I Mayo-Agosto de 1991



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

**REVISTA MEXICANA**  
**DE**  
**ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

**BIBLIOTECA LEGISLATIVA**



**DIP. SOCORRO DIAZ PALACIOS**

**Presidenta de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

**DIP. RODOLFO DUARTE RIVAS**

**Director del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados**

**REVISTA MEXICANA  
DE  
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

Primera Epoca

Vol. I

Núm. 2

mayo-agosto de 1991



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS  
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNION**

**REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS** es una publicación cuatrimestral de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de su Instituto de Investigaciones Legislativas; Primera Epoca, Vol. I, Núm. 2, mayo-agosto de 1991.

DR © Cámara de Diputados

Instituto de Investigaciones Legislativas, Palacio Legislativo, Edificio H, tercer nivel, Avenida Congreso de la Unión s/n, Colonia El Parque, México, D.F., 15960; Tels. 542-53-92 y 522-15-72.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ISSN: 0188-6223

## INDICE

### *Sección doctrinal*

El sistema representativo mexicano	
EDUARDO ANDRADE SANCHEZ. . . . .	9
El Congreso de Diputados Populares de la URSS	
MANUEL BECERRA RAMIREZ. . . . .	27
El poder legislativo mexicano y las relaciones exteriores	
ANTONIO MARTINEZ BAEZ . . . . .	51

### *Artículos doctrinales sobre reglamentos parlamentarios*

Jeremías Bentham: En los orígenes del reglamento parlamentario	
MARIO GILBERTO AGUILAR SANCHEZ . . . . .	75
Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión	
JOSE BARRAGAN . . . . .	115
Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios	
CORO CILLAN GARCIA DE ITURROSPE . . . . .	139

Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario	
N. PEREZ SERRANO . . . . .	177

La facultad interpretativa de los reglamentos parlamentarios	
JOSE LUIS RUIZ-NAVARRO PINAR . . . . .	239

*Sección documental*

I. Disposiciones relevantes al órgano legislativo y la forma de gobierno en la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas . . . . .	259
II. Disposiciones constitucionales y legales relevantes al Parlamento Federal Alemán . . . . .	289
1. Disposiciones relevantes de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 . . . . .	291
2. Reglamento del Parlamento Federal Alemán . . . . .	303

# EL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

Eduardo ANDRADE SANCHEZ \*

*SUMARIO: Introducción; 1. Los poderes y su carácter representativo; 2. Función representativa de los partidos políticos; 2.1 Los partidos políticos como entidades de interés público; 2.2 Función mediadora constitucionalmente reconocida a los partidos políticos; 2.3 Prerrogativas de los partidos políticos; 3. La Cámara de Diputados; 3.1 Los diputados como representantes de la nación; 3.2 Integración de la Cámara de Diputados; 3.3 Mayoría relativa; 3.4 Representación proporcional; 3.4 Cómputo electoral; 3.5 La cláusula de gobernabilidad; 3.6 La calificación electoral; 4. Integración de la Cámara de Senadores; 4.1 Naturaleza de la representación senatorial; 4.2 La calificación de la elección senatorial; 5. Principios constitucionales sobre la representación en el ámbito estatal; 5.1 Principio de elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo; 5.2 Reglas para la integración de las legislaturas locales, y 5.3 La representación de los ayuntamientos.*

## *Introducción*

La llamada teoría de la representación es producto del esfuerzo especulativo de los pensadores del siglo XVIII, tendientes a derrocar al absolutismo. El principal objetivo que animó su elaboración fue el de atacar el supuesto “derecho divino de los reyes”, y el centro de su argumentación, la idea de que sólo el pueblo puede decidir legítimamente acerca de la forma de su gobierno.

---

\* Profesor de Teoría General del Estado y de Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Subprocurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El que la sociedad se gobierne a sí misma, supone la participación de todos sus miembros capaces, en la toma de las decisiones que afectan a la comunidad. Sin embargo, esto no pasa de ser una idealización pues nunca ninguna sociedad humana se ha autogobernado plenamente mediante la intervención de todos sus miembros.

Ante la imposibilidad práctica de un gobierno directo, la teoría de la representación afirmaba la idea de que mediante la consulta a la voluntad colectiva, ésta podría decidir libremente el otorgamiento de su capacidad decisoria a un conjunto reducido de sus propios miembros que habrían de ejercer en su nombre la función gubernamental.

En la asamblea francesa se perfeccionó el invento representativo mediante la noción de la representación nacional. En síntesis, ésta consistía en considerar a la nación como una entidad abstracta, distinta de la suma de sus miembros, de entre los cuales sólo a una capa privilegiada le correspondería la capacidad de expresarse por ella. La nación sirvió, entonces, como un velo para apartar al pueblo de las decisiones y en realidad era un concepto que se identificaba básicamente con los intereses de la burguesía.

El concepto de la representación popular, en cambio, consistía en la afirmación de que todos los hombres nacen libres e iguales y su resultado debía ser la extensión del sufragio a toda la población, sin más restricciones que las derivadas de criterios objetivos sustentados en la ley, como por ejemplo la edad para alcanzar la ciudadanía.

Las ideas políticas de la Ilustración habían sido recibidas en nuestro país, a través de los escritores franceses, en la segunda mitad del siglo XVIII. La coyuntura para llevar a la práctica las novedosas concepciones, se produjo con motivo de la ocupación francesa en España, en 1808, y el intento napoleónico de sentar a su hermano José Bonaparte en el trono español. Ante esos acontecimientos, el Ayuntamiento de la ciudad de México se planteó la necesidad de asumir la representación de la nación en tanto Fernando VII volvía a portar la corona.

Los conocimientos teóricos de José María Morelos y Pavón y su experiencia personal de contacto con el pueblo, dieron como resultado una concepción auténticamente popular de la soberanía y, consecuentemente, de la representación. El punto quinto de los "Sentimientos de la Nación" es elocuente al señalar que "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo"; concepto que pasó al artículo 5o. del Decreto Constitucional para la Liber-

tad de la América Mexicana de 1814, en el que se asienta que “La soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución”.

Este antecedente constitucional da a la expresión *representación nacional* la connotación de órgano legislativo pero no recoge la idea de nación como ente abstracto a ser representado, puesto que expresa claramente que el origen inmediato de la soberanía está en el pueblo. El sistema electoral previsto por el decreto era indirecto en tercer grado y concedía el derecho de sufragio a “los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, siempre y cuando reunieran los otros requisitos señalados en dicho decreto”.

El acta constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 hizo recaer en la nación la esencia y raíz de la soberanía, con lo que se acogió a la corriente de la representación nacional. Esta visión predominó hasta 1857, cuando el Congreso Constituyente estableció la fórmula de que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Esta formulación pasó intacta a la Constitución de 1917 y permanece en vigor. El nexo entre la residencia de la soberanía y el carácter representativo popular de los órganos gubernamentales se fijó en el artículo 41 de la Norma Suprema del 57, al señalar que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. Con algunas precisiones gramaticales, este precepto permanece esencialmente igual hasta el presente.

### 1. *Los poderes y su carácter representativo*

La conceptualización representativa recogida, desenvuelve la soberanía popular en un ejercicio realizado por medio de los poderes de la Unión, los cuales representan a la soberanía popular.

A nuestro modo de ver, la Constitución consagra el carácter representativo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, aunque tradicionalmente se ha

puesto el acento en la representación que de la voluntad popular ostenta el poder legislativo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos poderes, pero de ello no se sigue que se pueda negar la misma de ninguno. Sólo el origen popular de las funciones del Estado, significado por la expresión de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, hace legítima la acción institucionalizada de aquél.

La filosofía que anima la idea de representación en el derecho constitucional de nuestro país, otorga carácter representativo a los tres poderes de la Unión. En el caso del poder ejecutivo es clara su esencia representativa desde el momento que surge de una elección popular directa. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos es también representante de la nación y ello se prueba por la serie de funciones de tipo representativo que desarrolla. Es cierto que esta representación unipersonal de la nación tiene, desde el punto de vista teórico, un rango menor que la que corporativamente se deposita en las asambleas legislativas. Esto se hace evidente al constatar que la mayor parte de las funciones representativas presidenciales se comparten con el poder legislativo y que incluso éste se encuentra investido de la facultad de juzgar al titular del poder ejecutivo; pero también es preciso reconocer que el sentido representativo de la función presidencial se manifiesta en la corresponsabilidad en la tarea legislativa, al extremo de que se le atribuye la posibilidad de vetar los resultados de la misma.

Con respecto al poder judicial, no es frecuente considerarlo como una expresión de la representatividad del pueblo, sin embargo, insistimos en que la expresión constitucional que atribuye a todo poder de origen popular exige otorgar al poder judicial —quizá, por lo menos, a su órgano supremo— un carácter representativo. Aunque habría que admitir que se trata de una representación de segundo grado, ya que la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concede, en primera instancia, al poder ejecutivo, debiendo obtener la aprobación del Senado de la República.

Por otra parte, el sistema federal adoptado por el Estado mexicano supone necesariamente la existencia de distintos planos de la representación popular. Nuestra Constitución Federal establece las bases generales del sistema gubernamental de las entidades federativas y dispone la naturaleza representativa del gobierno de los estados de la federación.

En el nivel municipal, no es posible negar que la autonomía, a la que nuestra Constitución denomina *soberanía* en el plano estatal, se da igualmente a la célula esencial de la vida política que es el municipio. Esto quiere decir que el ayuntamiento debe ser también considerado como un órgano representativo popular. El análisis teórico de la representación popular no puede dejar de lado su expresión en el nivel del municipio, dado que la propia Constitución señala reglas para la configuración de las autoridades municipales.

## 2. *Función representativa de los partidos políticos*

Desde los orígenes mismos de las asambleas legislativas modernas surgieron las formaciones partidistas. Las tendencias naturales humanas a la identificación con aquellos que piensan de manera semejante, simultáneamente con la necesidad de agrupamiento de intereses comunes, provocó el fenómeno de los partidos políticos.

La aceptación constitucional de los partidos políticos ha pasado por diversas vicisitudes. En el ámbito mexicano los partidos aparecen reconocidos constitucionalmente con motivo de la reforma electoral que introdujo el sistema de Diputados de Partido, la cual entró en vigor en 1963. La incorporación plena del partido político en el sistema constitucional mexicano se produjo hasta 1977 con el conjunto de cambios normativos denominados Reforma Política. El espíritu que impulsó esta reforma fue la ampliación de las bases representativas del poder legislativo mexicano, por lo que toca a la Cámara de Diputados. Se introdujo entonces la regulación de los partidos políticos en el artículo 41 de la Constitución. No se trata de meros agregados particulares de voluntades políticas, sino de órganos de expresión de la sociedad que se vinculan íntimamente a la tarea del Estado; de ahí que su tratamiento en el nivel de la norma suprema, se haga en el capítulo de las decisiones fundamentales en cuanto a la forma de gobierno. Si éste es representativo, tiene que admitir como órganos intermedios a los partidos políticos y regularlos en virtud de la función integradora de la voluntad nacional que desempeñan.

### 2.1 *Los partidos políticos como entidades de interés público*

Inmediatamente después de consagrar el ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano por medio de los poderes de la Unión, la Constitución fija los preceptos relativos al sistema de partidos. La primera estipulación al respecto es que éstos son entidades de interés público. La expresión normativa

tiene el propósito de enmarcar a los partidos políticos como figuras intermedias entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado.

## *2.2 Función mediadora constitucionalmente reconocida a los partidos*

La teoría representativa contemporánea se ve en la necesidad de reconocer que la conformación de la voluntad política del pueblo no puede darse por medio de expresiones individuales aisladas, sino a través de fórmulas que los politólogos norteamericanos denominan articuladoras, es decir, expresivas de esa voluntad en torno a ciertos principios y programas.

Los partidos políticos vienen a representar una configuración colectiva de voluntades e intereses que habrán de servir de base para considerar manifestada la voluntad del pueblo. Esta función mediadora es reconocida por nuestra Constitución al asignar a los partidos tres finalidades fundamentales, a saber: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2) contribuir a la integración de la representación nacional, y 3) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

## *2.3 Prerrogativas de los partidos políticos*

Como órganos de intermediación popular para efectos de la representación, los partidos políticos disponen de una serie de prerrogativas o derechos especiales concedidos por la propia Constitución. Se consagra, en primer lugar, el derecho de los partidos al empleo de lo que la Constitución denomina medios de comunicación social. Esta expresión es muy amplia, pero concretamente representa la garantía para dichas agrupaciones de acceder a los medios electrónicos de comunicación. Se consagra también el financiamiento público de los partidos políticos al expresar que éstos “deberán contar”, en forma equitativa, con un mínimo de elementos materiales, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Finalmente, la Constitución señala la facultad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en su artículo 49 distintos criterios que sirven de base para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos.

El primero de estos criterios se basa en otorgar recursos a los partidos en proporción directa a los votos obtenidos en la elección anterior.

El segundo tiende a cubrir las necesidades de los partidos como entidades de interés público y por ello se asignan cantidades iguales a todos los partidos por este concepto.

El tercer criterio consiste en la asignación de cantidades calculadas a partir de las dietas de los legisladores de cada partido y, en consecuencia, las cantidades varían según los miembros que integran el grupo parlamentario de cada organización política.

El último criterio tiende a cubrir las necesidades derivadas de actividades especificadas de los partidos ligadas a la educación, capacitación política, a las investigaciones socioeconómicas y políticas y a las tareas editoriales.

### 3. *La cámara de diputados*

Ya hemos señalado que la idea de representación nacional se refiere fundamentalmente al cuerpo legislativo. La tradición teórica vincula la representación nacional con la asamblea popular, que corresponde en nuestro país a la Cámara de Diputados.

#### 3.1 *Los diputados como representantes de la nación*

La ideología liberal rechazó cualquier formulación intermedia y entendió que el cuerpo conjunto de los ciudadanos, una vez que se expresa para elegir a sus diputados en circunscripciones electorales concretas, les asigna el carácter de órganos de la nación; de este modo el conjunto de los diputados representa a la nación en bloque. Esta teoría es recogida por nuestra norma constitucional cuando señala en el artículo 51 que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”. El diputado, en este contexto, viene a ser una parte integrante de la conciencia nacional. Se supone que se le elige por su capacidad para expresar los sentimientos populares y reflejarlos racionalmente en la toma de decisiones colectivas. No es un representante de intereses particulares, aunque pueda comportarse políticamente como un gestor de ellos, sino un depositario de los intereses supremos de la nación.

### 3.2 *Integración de la cámara de diputados*

La Cámara de Diputados se compone de 500 miembros. Estos son de dos tipos en cuanto a su origen electoral, aunque una vez elegidos tienen exactamente las mismas obligaciones y los mismos derechos. Los 500 se dividen en 300 denominados de “mayoría relativa”, electos en distritos uninominales, es decir, distritos donde sólo hay un nominado que resulta electo, y 200 de “representación proporcional”, electos de entre las listas que se ponen a consideración del electorado en las circunscripciones plurinominales que abarcan varios estados.

### 3.3 *Mayoría relativa*

El principio de mayoría relativa es el que tradicionalmente ha consagrado el constitucionalismo mexicano para la elección de los representantes populares. En síntesis, podría decirse que este principio se basa en la mayoría de votos obtenida en relación con el resto de los candidatos. Se separa del principio de mayoría absoluta que exige la obtención de más del 50% de los votos para obtener el cargo; precisamente por eso se le denomina de mayoría relativa, esto es, obtenida en relación con los demás competidores por el puesto. Tal principio supone una circunscripción territorial específica con un cierto número de electores cuya votación decide al triunfador, el cual queda electo como representante no solamente de quienes por él sufragaron.

Este principio tradicionalmente establecido se mantiene para la elección de 300 de los integrantes de la Cámara de Diputados que provienen de la elección efectuada en sus respectivos distritos llamados uninominales, porque en ellos se designa solamente un candidato por cada partido en liza, y obtiene el triunfo el que alcanza el mayor número de votos.

El principio de mayoría relativa presenta algunos defectos, entre ellos el que una fuerza política que dispone de tal mayoría puede quedar considerablemente sobrerrepresentada. Para contrarrestar esto se gestó desde el siglo pasado la idea de la representación, en los órganos legislativos, proporcional a la cantidad de votos obtenidos por cada partido.

### 3.4 *Representación proporcional*

El llamado principio de la representación proporcional responde a la idea de que la representación nacional debe reflejar, de la manera más exacta

posible, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. El principio de mayoría relativa no permite que esto ocurra porque, como hemos dicho, los votos emitidos en favor de los candidatos derrotados, no alcanzan presencia en la asamblea. Este razonamiento es el que impulsó desde el siglo pasado, a la formulación de la denominada representación proporcional. Pero esta solución produce un problema diferente, pues puede fragmentar de tal manera la voluntad ciudadana, que dificulta la tarea gubernativa por parte de una mayoría parlamentaria. En esta situación aparecen graves riesgos, como los que padecen algunos países en los cuales la fragmentación proporcional es muy intensa y nadie logra el control del órgano legislativo. El poder de estos grupúsculos se vuelve desproporcionado, ya que con una ínfima base electoral puede llegar a chantajear políticamente a fuerzas estables y con amplio apoyo popular. El sistema mexicano pretende un equilibrio entre ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

En México se adoptó este procedimiento para la elección de hasta 200 de los miembros de la Cámara de Diputados, mediante lo que el propio texto constitucional llama “listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales”. La elección por el principio de la representación proporcional implica que no se vota por un candidato específico, sino por un conjunto de candidatos que ingresan a la asamblea legislativa en función del número de votos obtenidos por su partido.

Nuestra Constitución señala que el territorio nacional será dividido en cinco circunscripciones electorales plurinominales, es decir, áreas territoriales en las que se propondrá una lista con cierta cantidad de candidatos para que se integre al cuerpo legislativo el número correspondiente a la proporción de votos obtenida por cada una de tales listas.

Las circunscripciones plurinominales no son sino áreas que abarcan varios estados. En cada una de estas circunscripciones se elige cierto número de diputados. Para cada elección el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es la nueva autoridad en la materia, determinará el ámbito territorial de cada circunscripción, la ciudad que será su cabecera y el número de diputados que se elegirán en cada una de ellas.

Para tener derecho a diputados de representación proporcional los partidos deben cumplir con dos requisitos básicos: 1) tener registrados como candidatos a 200, por lo menos en los distritos uninominales, y 2) obtener

mínimamente 1.5% de la votación emitida en el país. Hasta antes de la reforma constitucional de abril de 1990, bastaba con registrar candidatos en 100 distritos uninominales. El mencionado requisito del 1.5% se mantuvo sin cambio.

La fracción segunda del artículo 54 constitucional prevé que la votación que se tomará como base para determinar si un partido tiene o no derecho a diputados de representación proporcional, será aquella que se emita para la elección de los llamados diputados plurinominales, es decir, para las listas regionales que los partidos presentan en cada circunscripción plurinominal. Si bien en términos generales el elector al votar por su candidato a diputado de mayoría relativa, está simultáneamente votando por la lista regional del mismo partido, también puede ocurrir que aquellos que votan fuera de su distrito uninominal, pero dentro de su circunscripción plurinominal (véase Art. 223) emitan su voto solamente para los diputados de representación proporcional, de modo que, excepcionalmente, habrá sufragios que cuenten para las listas regionales y no para la elección de diputados uninominales. Con esto, podrá haber una mayor cantidad de votos para las listas regionales que para los diputados de mayoría relativa, pero no a la inversa.

### 3.4 *Cómputo electoral*

De acuerdo con lo que señala el párrafo primero del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben considerarse como formando parte de la votación emitida todos los votos depositados en las urnas, sean válidos o nulos, y ese total de votos es el que servirá de base para determinar si un partido ha alcanzado o no 1.5% de la votación en todo el país emitida para las listas regionales.

El segundo párrafo del propio artículo 12 interpreta el sentido de la expresión “votación nacional emitida” y “votación nacional”, que se usan indistintamente en los incisos *b)*, *c)* y *d)* de la fracción IV del artículo 54 constitucional. Estos incisos determinan un conjunto de porcentajes que sirven de base para la distribución de los diputados de representación proporcional. Dichos porcentajes de la votación nacional deben calcularse deduciendo previamente de la votación emitida que, como ya dijimos, comprende todos los votos depositados en las urnas, los votos de los partidos

políticos que no hubieren alcanzado el 1.5% y también deduciendo los votos nulos.

### 3.5 *La cláusula de gobernabilidad*

El inciso *a)* del párrafo 1 del Art. 13 del COFIPE prevé el caso de que ningún partido logre 35% de la votación nacional. En esa circunstancia se consideró que no existía razón, dado el bajo nivel de votos obtenidos por cada organización política, para hacer operar la “cláusula de gobernabilidad” que asegura a un partido, en ciertas condiciones, el control de la mayoría de la Cámara aunque no haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos. En consecuencia, el código establece que en la hipótesis señalada, cada partido estará representado en la Cámara, considerando conjuntamente a sus diputados de mayoría y de representación proporcional, por un porcentaje de diputados equivalente a su porcentaje nacional de votación.

De acuerdo con lo previsto por el Art. 13, párrafo 1, inciso *b)*, si uno o dos partidos logran 35% o más de la votación nacional pero ninguno alcanza 251 constancias de mayoría, al que tenga más constancias de mayoría se le asignan diputados de representación proporcional hasta alcanzar 251 lugares de la Cámara. Adicionalmente a esos 251 se le asignan dos más por cada punto porcentual que rebase 35%, hasta menos de 60 por ciento.

A este aseguramiento de la mayoría de la Cámara en favor del partido que ha logrado más constancias de mayoría, habiendo rebasado 35% de la votación nacional, se le denomina “cláusula de gobernabilidad”, debido a que permite que un partido mayoritario tome las decisiones en la Cámara, garantizando el gobierno de ésta y su operación estable.

El texto original del artículo 13 no preveía la hipótesis en la que un partido habiendo logrado más de 35% de la votación nacional, tuviera un número de triunfos de mayoría igual o superior a 251, por ello fue necesario reformar dicho artículo en diciembre de 1990, de manera que la solución de este problema fuera congruente con lo previsto en el inciso *b)* que acabamos de analizar. Por ello se añadió un inciso *c)* al referido artículo 13, en el que se establece que en tal caso se agregarán dos curules por cada punto porcentual adicional a 35% que hubiese obtenido dicho partido, a la cifra de 251, que constituye la mayoría absoluta de la Cámara. Esta regla opera hasta llegar a 59 por ciento.

Por último, de acuerdo con el Art. 15, párrafo I, inciso *d*), si un partido obtiene 60% o más de la votación nacional, hasta 70% y sus constancias de mayoría no representan su porcentaje de votación, se le asignarán los diputados de representación proporcional que sean necesarios para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente un porcentaje de la Cámara igual al porcentaje de votos obtenidos.

Es preciso tener en cuenta que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados, sumando los obtenidos tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, aun cuando en porcentaje de votos supere el 70 por ciento.

### 3.6 *La calificación electoral*

El problema de la calificación electoral se refiere a la constancia de la legitimidad de la elección realizada. Puede decirse que existen dos procedimientos para realizar esta calificación: la autocalificación, realizada por el propio cuerpo surgido de la elección y la heterocalificación, que es la que realiza un órgano distinto.

La Constitución mexicana se ha acogido tradicionalmente al sistema de la autocalificación, partiendo de la base de que la expresión de la voluntad del pueblo en un momento determinado, no puede ser calificada por un órgano instituido que pudiera obedecer a factores disímolos de tal expresión popular. De este modo, el órgano surgido de la elección debe calificar la elección de sus propios miembros.

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral, que se integrará con 100 presuntos diputados. Esta disposición tiene en cuenta el hecho de que el órgano legislativo de origen popular, integrado hasta por 500 diputados constituye un cuerpo extremadamente amplio que debe depositar en un subconjunto la capacidad calificadora. El grupo de los cien diputados con aptitud para calificar la elección realizada tiene también un carácter pluralista que otorga una amplia participación a las minorías.

El principio de autocalificación se ha matizado con la creación del Tribunal Federal Electoral, el cual tiene amplias facultades para declarar la nulidad de una elección, incluso para determinar quién resulta triunfador

en virtud de alguna modificación que sufra el cómputo de votos con motivo de la anulación de la votación recibida en una o varias casillas de un distrito electoral.

Si bien las decisiones del Tribunal Federal Electoral pueden ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras, tales Colegios sólo pueden modificar la decisión del Tribunal por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y siempre que “de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste sea contrario a derecho”.

#### *4. Integración de la Cámara de Senadores*

De acuerdo con el artículo 56 de nuestra Constitución, “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa”.

La Cámara de Senadores se renovaba íntegramente cada seis años hasta antes de la reforma de 1986, la cual dispuso su renovación por mitades cada tres años. Así, en cada elección trianual se eligen 32 senadores, uno por cada entidad federativa.

##### *4.1 Naturaleza de la representación senatorial*

En virtud de la elección directa de los senadores en cada una de las entidades federativas, éstas se constituyen exclusivamente en las circunstancias electorales de las cuales surgen, pero no puede afirmarse que los senadores sean representantes de las entidades federativas, sino que son representantes populares designados circunscriptionalmente en cada una de tales entidades. El hecho de que en la Cámara de Senadores se vote individualmente reafirma esta interpretación dado que no se trata de expresar la voluntad del Estado correspondiente, sino de los representantes populares directamente elegidos por medio de esta demarcación territorial.

##### *4.2 La calificación de la elección senatorial*

La Constitución dispone la autocalificación, es decir, la propia Cámara de Senadores constituida en lo que el precepto correspondiente (Art. 60) deno-

mina Colegio Electoral, califica la elección de sus miembros. Este Colegio Electoral se forma por el conjunto de los presuntos senadores recién electos y los que ya formaban parte de dicha Cámara desde tres años antes.

De acuerdo con el artículo 56, “la legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

Esta intervención no constituye una forma de heterocalificación, primero, porque no es una decisión de última instancia, dado que ésta corresponde al propio Senado constituido en Colegio Electoral, y en segundo lugar, el término constitucional se refiere a una declaratoria que da cuenta del resultado del cómputo efectuado por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral. Es una proclamación formal que indica quién obtuvo la mayoría de votos pero no un juicio acerca de la validez de la elección.

Para el caso del Distrito Federal, será la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la que declare la existencia de una mayoría de votos respecto de las elecciones de los senadores por esta entidad.

## 5. *Principios constitucionales sobre la representación en el ámbito estatal*

Ya quedó indicado con anterioridad que nuestro sistema representativo presenta distintos planos. Uno federal, que se configura por los tres poderes de la Unión, otro estatal, ya que el principio de representación priva también en la jurisdicción de cada uno de los estados de la República y, finalmente, el plano municipal, en que los ayuntamientos tienen también un carácter representativo.

### 5.1 *Principio de elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo*

La Constitución Federal establece la elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo en el ámbito estatal. En la fracción I del artículo 116 se establece, primero, que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. En el segundo párrafo de la fracción indicada se consigna que “la elección de los gobernadores de los estados y las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas”. El principio representativo general del sistema mexicano

se expresa en el plano estatal, por esta disposición constitucional federal que obliga a que las elecciones locales sean directas, tanto por lo que toca al gobernador cuanto a la legislatura.

La representatividad del titular del poder ejecutivo local en los estados inspira también los requisitos que para ocupar tal cargo señala la propia Constitución Federal independientemente de aquellos que pudiera instaurar la local. En el párrafo segundo del inciso *b)* de la fracción I se exige, en primer término, la ciudadanía mexicana por nacimiento y además se prevén alternativamente, para que en su caso cada legislatura local elija la disposición que resulte más adecuada, el requisito de ser nativo del estado o la residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Es claro que inclusive pueden sumarse ambos requisitos sin perjuicio de la disposición constitucional federal o bien la legislatura local puede señalar un tiempo de residencia mayor a los cinco años que se prevén constitucionalmente como mínimo.

## 5.2 *Reglas para la integración de las legislaturas locales*

La Constitución de la República sienta las bases sobre las que debe establecerse la representación popular legislativa en los estados. Además de indicar que la elección de sus miembros debe ser directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, la Constitución marca un mínimo de legisladores que deben integrar estos cuerpos colegiados, según la población de las distintas entidades. Esta disposición surgió de la preocupación del Constituyente del 17, de que los Congresos locales fueran efectivamente cuerpos deliberantes que tuvieran una representatividad de la población significativa por su carácter numeroso.

En los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, la legislatura no podrá integrarse con menos de siete diputados; en aquellos cuya población exceda de 400 mil pero no llegue a 800 mil, serán por lo menos nueve, y en los estados cuya población sea superior a los 800 mil habitantes, el número mínimo de integrantes del poder legislativo local debe ser de 11. Se establece también el principio de no reelección inmediata de los diputados a las legislaturas de los Estados.

A fin de garantizar el acceso de todas las corrientes políticas al poder legislativo estatal, la Constitución prevé que se introducirá el sistema de

diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. Es conveniente resaltar que no se indica específicamente la forma como se dará acceso a las minorías, ni se consagra el establecimiento del principio de representación proporcional como ocurre en el ámbito federal. Puede decirse, no obstante, que en términos generales, las constituciones de los estados han adoptado variantes del mecanismo federal que constituyen formas de introducción del principio de representación proporcional lo cual, por supuesto, es una forma de existencia de diputados de minoría y por lo tanto queda dentro del marco de la disposición constitucional correspondiente.

### 5.3 *La representación de los ayuntamientos*

En la escala municipal también se aplica el principio representativo. Este se sustenta en la fracción I del 115: “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”. Toda vez que el origen de las autoridades municipales es también la elección popular directa debemos estimar que ellas responden igualmente al principio de representatividad que inspira en general nuestras instituciones de gobierno. Empero, la representación que se deposita en los ayuntamientos da lugar a un grado menor de autonomía del que se concede a los Poderes de los Estados y, por supuesto, del que corresponde a los Poderes Federales. Las legislaturas locales pueden, por ejemplo, suspender a los ayuntamientos en pleno o declarar que éstos han desaparecido. Esto nos indica que el rango representativo de la legislatura local, es superior a la representatividad de los ayuntamientos.

En cuanto a la elección de éstos, además de la norma que prevé que será directa, existe otra disposición constitucional al respecto, la contenida en el primer párrafo de la fracción VIII del artículo que venimos comentando. En ella se señala que “las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Es importante, a mi juicio, destacar que el precepto constitucional no debe interpretarse en el sentido de que la elección de los ayuntamientos deba ser plenamente proporcional, es decir, que las distintas corrientes políticas deberán estar incorporadas de la manera más cercana posible a la proporción de votos que hubiere obtenido cada uno de los partidos políticos contendientes.

La Constitución habla de introducir el principio de representación proporcional, no de que la elección popular directa de los ayuntamientos debe hacerse bajo un estricto principio de proporcionalidad. Esto tiene efectos prácticos importantes, porque entendemos por introducción del principio de representación proporcional la posibilidad de que ésta se aplique por lo menos parcialmente, como ocurre en la elección de la Cámara de Diputados Federal.

La legislatura local en cada caso y atendiendo a las particularidades de los municipios existentes en la entidad de que se trate, podrá disponer los sistemas electorales correspondientes; en el entendido de que, por lo menos parcialmente, deberá aplicarse al principio de representación proporcional.

Por último, valga hacer referencia a una importante atribución derivada del carácter representativo de los ayuntamientos: el desenvolvimiento de la facultad reglamentaria que le concede la propia Constitución de acuerdo al párrafo segundo de la fracción II del artículo 115. Según ésta, “los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Se trata de una facultad normativa, por supuesto sujeta a la ley del estado correspondiente, pero que da lugar a la expedición de normas reglamentarias de observancia general por parte de los ayuntamientos. En materia de desarrollo urbano municipal y regulación territorial, está también expresamente consagrada la facultad reglamentaria de tales órganos en la fracción V del propio artículo.

# EL CONGRESO DE DIPUTADOS POPULARES DE LA URSS

Manuel BECERRA RAMIREZ \*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. Antecedentes; 3. La Perestroika de la estructura estatal; 3.1 Los cambios continúan en marzo de 1990; 3.2 En diciembre de 1990 se reorganiza nuevamente la estructura gubernamental; 4. El Congreso de Diputados Populares; 4.1 Sesiones del Congreso; 4.2 Competencia; 5. El Soviet Supremo; 5.1 Composición; 5.2 Competencia; 6. Presídium de Soviet Supremo; 7. Situación jurídica de los Diputados; 8. El Reglamento del Congreso; 9. El Comité de Supervisión Constitucional; 10. ¿Una división de poderes?*

## 1. *Introducción*

La Unión Soviética ha llamado la atención intensamente durante el presente siglo. En efecto, el siglo XX se inicia con la revolución bolchevique que, indudablemente, tiene una repercusión mundial, entre otros aspectos se presenta como la recusación del *status quo* existente y la proposición de otro modelo social, de otro sistema político, en general de otra manera de vivir. Quiérase o no, se esté de acuerdo o no con los fundamentos filosóficos en que se construía esta sociedad, lo que es claro es que la Unión Soviética ha tenido una amplia presencia en el siglo en que nos tocó nacer.

Nuevamente, y ahora en las postrimerías del siglo XX, la Unión Soviética vuelve a ser foco de atención mundial. La perestroika que en estos momentos (primavera de 1991) se encuentra en un desarrollo incierto (algu-

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nos consideran que es la crisis de la perestroika) ha modificado muchas cosas de la vida de los soviéticos y la estructura de gobierno no podía faltar.

El Congreso de Diputados Populares es el objeto de mi atención en este ensayo. Confieso que dudé sobre el nombre del ensayo; al principio pensaba denominarlo “El Parlamento Soviético”, como incluso algunos soviéticos lo llaman, pero creo que a pesar de una tendencia evidente a la occidentalización, el Congreso de Diputados Populares conserva características atípicas que no lo colocan (por lo menos hasta ahora) dentro del género de los parlamentos occidentales. Por lo tanto, escogí el nombre de Congreso de Diputados Populares.

## 2. *Antecedentes*

La estructura de gobierno soviética creada con la revolución rusa de 1917 trata de ser original, respondiendo a una filosofía concreta, el marxismo-leninismo que postula un nuevo tipo de democracia, la democracia del proletariado y, en general el gobierno de los trabajadores.

Desde sus inicios en el momento de organizar su Estado, los bolcheviques rechazan las ideas y fines de organización que en este momento existían declarándolos “burgueses”; incluyendo la doctrina imperante de la división de poderes, ya que al fin de cuentas se consideraba como una organización a favor de los ricos.

En su lugar instauran una forma de gobierno de tipo colectivo que ya había funcionado en la práctica: el soviét, palabra rusa que significa consejo, da idea de un gobierno de consulta, colegiado. Los soviets aparecen en la revolución rusa de 1905 y eran organizaciones políticas de masas, compuestas por delegados elegidos en todas las fábricas y empresas que dirigían huelgas, y en términos generales, la organización de la insurrección.<sup>1</sup>

La revolución de 1905-1907 fue derrotada, pero los soviets resurgieron durante los primeros días de la revolución de 1917 que, finalmente, como sabemos, triunfó.

---

<sup>1</sup> Sobre este tema hay una amplia bibliografía en español, cito, por ejemplo, Biscarett, Paolo D. Ruffia, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, 1975; Mouskhely, M. y Jedryka, Zo., *El Gobierno de la URSS*, Madrid, Tecnos, 1966.

En esos primeros días se hablaba que en Rusia existían 1400 soviets, número que iba creciendo. Los revolucionarios, y concretamente su dirigente Vladimir I. Uliánov, Lenin, se dio cuenta de la importancia de la organización por soviets y la proyectaron a forma de gobierno.

En el transcurso de una evolución constitucional que comprende la sucesión de cuatro constituciones: la constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa de 10 de julio de 1918; la primera constitución federal, es decir, la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) del 31 de enero de 1924; la constitución de Stalin, del 5 de diciembre de 1936 y por último la constitución de Brezhnev de 1977 todavía en vigor, se conforma el sistema de organización estatal soviético, que en los últimos años se ha sometido a un proceso de reformas muy importantes.

Hasta 1988 la organización estatal estaba caracterizada por la existencia del Soviet Supremo de la URSS, órgano “superior de poder de la URSS”, de tipo colegiado, bicameral, del cual dependían el Presídium y el Consejo de Ministros, así como los órganos de justicia, de arbitraje y supervisión fiscal.

El Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), por disposición Constitucional (preámbulo y artículo 6 de la Constitución de 1977), y de facto, tenía una abrumadora presencia en la vida política del país a tal grado que invadía comúnmente la competencia de los órganos constitucionales.

Con la llegada a la Secretaría General del PCUS de Mijail S. Gorbachov y la instrumentación de su famosa perestroika (reestructuración) el modelo ortodoxo soviético se ve sometido a una constante transformación, como veremos a continuación.

### 3. *La perestroika de la estructura estatal*

Para 1988 la dirigencia soviética encargada de la política de reformas en la Unión Soviética había llegado a la conclusión de que no era posible instrumentar una reforma económica sin la debida reforma política. Para esa fecha la reforma económica bajo la palabra de la aceleración (*uzkorenie*) y después de perestroika ya se había iniciado como lo atestiguan la ley sobre actividad laboral individual (1986), la ley sobre empresas estatales (1987), la ley sobre empresas mixtas (1987), y la ley sobre cooperativas (1988),

leyes que tratan de sacar del estado de “inmovilismo” (como se le denominó a la era de Brezhnev) a la economía soviética. El fracaso de esta reforma económica ya manifiesta en 1990, con una crisis económica del país y que lleva a una reforma más radical como la instauración de una economía de mercado es un factor que también influye en la recomposición del aparato estatal.

En 1988 se celebró la XIX Conferencia Nacional del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y en ella se plantea la necesidad de una reforma más amplia, que incluya el aparato político. Mijail Gorbachov haciendo eco del Partido, que en aquella época todavía era el motor de cambio, manifiesta al Soviet Supremo en su exposición de motivos de reforma a la Constitución el 29 de noviembre de 1988, su preocupación porque la aplicación de leyes sobre reforma económica se veían obstaculizados por “laberintos burocráticos” y hasta chocaban con insistencia.<sup>2</sup> Por eso se proponía ahora una reforma política que esencialmente buscaba democratizar... (la vida soviética), devolver a los soviets su papel prístino de organismos representativos del poder y de autogobierno del pueblo.

Las reformas a la Constitución que fueron aprobadas por el Soviet Supremo el 1 de diciembre de 1988 rompieron con la estabilidad del documento constitucional de 1977, que desde este año sólo se había reformado en 1981 con modificaciones menores,<sup>3</sup> y digo que rompió con su estabilidad pues, apartándose de la ortodoxia soviética de no reformar la constitución sino sustituirla<sup>4</sup> a partir de 1988 las reformas se sucedieron como un terremoto que deja detras de sí movimientos telúricos adicionales hasta configurar un sistema que se aparta del modelo original creado por la revolución rusa.

Las reformas de 1988 se refieren al sistema electoral, a la reestructuración de los órganos de gobierno (creando un Congreso de Diputados Popu-

---

<sup>2</sup> únforme de Mijail Gorbachov, presentado en el Duodécimo Periodo Extraordinario de Sesiones del Soviet Supremo de la URSS de la Undécima legislatura; 29 de noviembre de 1988, Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú, 1988, p. 6.

<sup>3</sup> Las reformas se refieren a la ampliación del Consejo de Ministros de la URSS (ver, ved. SSSR, 1981, No. 26, ítem 838, ley del 24 de junio de 1981).

<sup>4</sup> Sobre el carácter de constitución “valance”, ver Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983, p. 508.

lars); a la creación de un Comité de Supervisión Constitucional, y la reestructuración del poder judicial.<sup>5</sup>

Con la creación del Congreso de Diputados Populares el Soviet Supremo queda convertido en un órgano permanente que se mantiene en la línea soviética de ser un órgano colegiado y de concentración del poder, del cual emanan todos los demás.

Aunque un elemento que ya en ese momento produce muchas discusiones: el PCUS, la Constitución en esta etapa no sufre ninguna modificación; solamente se expresa la necesidad de “delimitar con precisión las funciones del partido y de los Soviets”.<sup>6</sup>

La creación de un Comité de Supervisión Constitucional responde a la idea de crear un sistema de control socialista, de “frenos y contrapesos” y la reforma en materia electoral tiende a democratizar las elecciones con la participación de un número mayor de candidatos en las elecciones.

En esta primera etapa quedan en el aire: el pluripartidismo y la dominante presencia del PCUS en la vida política soviética.

### 3.1 *Los cambios continúan en marzo de 1990*

En una sesión extraordinaria ya del nuevo Congreso de Diputados Populares en marzo de 1990, se continúa la reestructuración de los órganos estatales soviéticos. En esta ocasión el marco de referencia es una crisis institucional derivada de los intentos de secesión de diferentes repúblicas, y una crisis económica que cala hondamente a la población soviética.

El partido pierde su carácter de “fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética” (como se expresaba en el artículo 6 de la Constitución de 1977) y se da pie a un sistema pluripartidista que todavía no tiene una

---

<sup>5</sup> Sobre esas reformas, ver Becerra Ramírez, Manuel. “Las reformas a la Constitución de la URSS”, *Perestroika II*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cri, México. 1990.

<sup>6</sup> Informe de Mijail Gorbachov... *op. cit.*, p. 22. Hasta diciembre de 1990 se llevaban cuatro reuniones del nuevo Congreso.

realidad oficial (la existencia de numerosos partidos y organizaciones políticas actualmente es una realidad de facto no legal).

Se rompe con el principio de monopolio del poder del Soviet-Congreso y se da un paso a un sistema de división de poderes con la creación de la Presidencia que aunque en ese momento su titular fue elegido por el Congreso se prevé su elección mediante votación universal, directa.

Con la creación de la Presidencia, la ortodoxia soviética que negaba el sistema de división de poderes se viene para abajo. Se trata de crear un sistema de división de poderes con una Presidencia, órgano ágil que limitado por un Congreso-Soviet pueda enfrentar los grandes retos de la crisis económica y política. En este sentido, la Presidencia si bien tiene límites, adquiere ciertas facultades que antes correspondían al órgano superior del Estado soviético.

### *3.2 En diciembre de 1990 se reorganiza nuevamente la estructura gubernamental*

En diciembre del año de 1990, en la IV Sesión del Congreso de Diputados Populares, se modifica nuevamente la Constitución en el marco de la crisis económica y política que para ese momento ya se había profundizado y se manifestaba en una carencia de productos alimenticios en las grandes ciudades, una “guerra legislativa” como dio en llamársele al enfrentamiento entre el Congreso y Soviet de la Unión con el Soviet Supremo de la República Rusa, la República más importante por su riqueza material y su significado político, y los intentos por salir de la Unión de las tres Repúblicas del Báltico, que para estas fechas ya se habían agregado las repúblicas de Georgia, Moldavia y Armenia (las seis repúblicas que se rehusaron a participar en el referéndum organizado en marzo de 1991 para decidir sobre la permanencia o no en la Unión).

Con los nuevos cambios se crea un Gabinete de Ministros (órgano que desplaza al Congreso de Ministros), se reestructura la figura del Presidente, quien ahora con un aumento en sus facultades encabeza un Consejo de Seguridad y un Consejo de la Federación y se crea la figura del vicepresidente. Además, desaparece el Consejo Presidencial (cosa que en la práctica ya había sucedido) y se crea un nuevo capítulo en la Constitución, el capítulo 152 que trata sobre el “Consejo de la Federación”, órgano evidentemente con dedicatoria a las repúblicas secesionistas.

En esta vorágine de cambios que se han reseñado a grandes rasgos me propongo a continuación a analizar concretamente el órgano de gobierno que, podemos decir, originalmente tiene la función legislativa.

#### 4. *El Congreso de Diputados Populares*

Como vimos anteriormente, en 1988, con las reformas a la Constitución Soviética el Congreso de Diputados Populares pasa a convertirse en el “órgano supremo de poder en la URSS” y quien tiene las facultades más importantes del Estado soviético. El Congreso es un cuerpo colegiado integrado por 2,250 diputados que tienen una distribución específica: 750 diputados por circunscripciones electorales de territorio con igual número de electores; 750 diputados por circunscripciones electorales de territorio nacional, conforme a las siguientes normas: 32 diputados por cada república federada, 11 diputados por cada república autónoma, cinco diputados por cada región autónoma y un diputado por cada cámara autónoma; 750 diputados por organizaciones sociales de categoría nacional conforme a las normas establecidas por la ley sobre las elecciones de los Diputados Populares (Art. 109).

Esta distribución que hace la constitución soviética atiende al modelo ortodoxo soviético que trata que tanto las mayorías como las minorías estén representadas en el máximo órgano de dirección, de esa manera las repúblicas federales y autónomas, las regiones y cámaras que no cuenten con una gran población tienen también representación. En lo tocante a las cuotas de 750 diputados para las organizaciones sociales, la ley “sobre las elecciones de los Diputados Populares de la URSS” (de aquí en adelante, ley sobre las elecciones) que fue aprobada por el Soviet Supremo el 1 de diciembre de 1988, junto con las reformas constitucionales; también establece un sistema a mi juicio no muy afortunado, de cuotas: 100 diputados para el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS); 100 para los sindicatos; 100 para las cooperativas (Koljoses, sociedades de consumo o de otro tipo); 75 para la Unión de juventudes comunistas leninistas de la URSS (Komsomol); 75 diputados para los consejos de mujeres, agrupados en el comité de Mujeres Soviéticas; 75 para las organizaciones de veteranos de guerra y trabajo agrupadas en su Consejo Federal; 75 para las agrupaciones de científicos (las instituciones académicas, las sociedades y asociaciones federales), la Unión de Sociedades de Científicos e Ingenieros de la URSS, la Sociedad Federal de Inventores y racionalizadores; 75 para las uniones de creatividad de la URSS (Unión de Arquitectos, Unión de Cineastas, Unión

de Compositores, Unión de Diseñadores, Unión de Escritores, Unión de Periodistas, Unión de Pintores, Unión Teatral); por último, 75 para otras organizaciones Sociales fundadas según el procedimiento legal (Art. 18 de la ley sobre las Elecciones).

No es muy afortunado este sistema de cuotas puesto que con él se produce una sobre representación del partido comunista, ya que independientemente de que el partido tiene representantes comunistas normalmente, la constitución le garantiza una cuota por la vía propiamente del partido y de las juventudes comunistas (que es una organización del partido), con esto, por lo menos, el partido controla 175 puestos más. Esto, evidentemente es injusto en un sistema que pretende ser plural; claro que en 1988 (fecha en que fue adoptada la ley) la Unión Soviética todavía se mantenía en la línea de un sistema monopartidista (y esto tenía un soporte filosófico) pero para 1990, con la reforma del artículo 6 y demás relativos al rol del PCUS, con lo que se entra a un sistema pluripartidista, la disposición de "cuotas" como lo hemos visto es totalmente inconsistente y contradictorio con la Constitución. Es de esperarse una reforma al respecto.

Por otra parte, el Congreso se renueva totalmente cada cinco años.

#### 4.1 *Sesiones del congreso*

El Congreso tiene sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebran "por lo menos" (dice el artículo 110 de la Constitución reformado el 20 de diciembre de 1989)<sup>7</sup> una vez al año. Las sesiones extraordinarias se convocan a instancia del Soviet Supremo, a petición de una de sus cámaras, del Presidente de la URSS o por lo menos de una quinta parte de diputados populares, o a iniciativa de una República de la Unión a través de su órgano Supremo de poder estatal (Art. 110).

El Presidente del Soviet Supremo preside las sesiones del Congreso.

Se observa que el Congreso Soviético es un órgano pesado, por su numerosa composición, y no muy ágil por estar inactivo por largos periodos

---

<sup>7</sup> Hasta el momento (primavera de 1991) se han llevado a cabo cuatro reuniones del Congreso. La IV reunión se celebró en diciembre de 1990.

y por la brevedad de sus sesiones (sus sesiones duran de cuatro a cinco días). Pero el Congreso cuenta con comisiones que mantienen un trabajo continuo y de él depende el Soviet Supremo, órgano permanente que se analiza más adelante.

## 4.2 Competencia

Al Congreso soviético le corresponden las facultades más importantes en la estructura estatal soviética. Si bien las reformas constitucionales de los años 1988, 1989 y 1990 han dado pasos muy significativos para la constitución de un sistema de división de poderes, donde el Presidente se ha visto fortificado considerablemente, el texto constitucional soviético todavía conserva al Congreso, como el órgano central ya que, por ejemplo, a él corresponde “definir las líneas principales de la política interna y exterior de la URSS” (Art. 108-4). Una vez desaparecido el PCUS de la Constitución el poder institucional que detentaba pasa al Congreso y al Presidente; es decir, anteriormente el Partido definía esas líneas principales de la política interna e internacional, ahora es el Congreso.

El Congreso tiene facultades que se refieren a la gestión estatal y a la vigilancia y control de los otros órganos. Así, sólo el Congreso puede promulgar una nueva constitución o reformar la actual, dicta leyes y decretos y por supuesto tiene iniciativa de leyes. En lo que se refiere a control, por ejemplo, designa al Soviet Supremo y a su Presidente y puede anular sus decisiones. Además, por primera y única vez eligió al Presidente y al Vicepresidente de la URSS, ya que posteriormente será elegido por votación popular.

El siguiente cuadro tiene como fin señalar con mayor claridad cuál es la competencia del Congreso. Se hace una división entre la competencia de gestión del Estado, estrictamente legislativa y la competencia que tiene que ver con los otros poderes.

---

<i>Estrictamente legislativa</i>	<i>En relación con los otros poderes</i>
— Promulgar la constitución de la URSS e introducir enmiendas en ella (Art. 108-1).	— Elegir al Soviet Supremo de la URSS y a su Presidente (Arts. 108-6 y 111).

---

- Adoptar decisiones sobre cuestiones de estructuración nacional estatal en el marco que incumbe a la Unión de RSS (108-2).
- Determinar la frontera nacional de la URSS, aprobar el cambio de fronteras entre repúblicas federales (Art. 108-3).
- Definir las líneas principales de la política interna y externa de la URSS (Art. 108-4).
- Aprobar los planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la URSS (Art. 108-5).
- Adoptar la decisión de realización de un referéndum (Art. 108-10).
- Adoptar leyes y decretos por la mayoría del Estatal de miembros (Art. 108-13).
- Tiene iniciativa de leyes (Art. 114).
- Confirmar al Presidente del Tribunal Arbitral Superior, y al Procurador General de la URSS (Art. 108-7).
- Elegir al Comité de Supervisión Constitucional después de la recomendación del Presidente del Soviet Supremo de la URSS (Arts. 108-8 y 124).
- Analizar los actos adoptados por el Soviet Supremo de la URSS (Art. 108-9).
- El Presidente le reporta anualmente sobre el estado que guarda la nación (Art. 127-5).

---

### 5. *El Soviet Supremo*

Con las reformas que he venido comentando el Soviet Supremo deja de ser el órgano colocado en la cúspide de la estructura estatal soviética, su lugar

se lo deja al Congreso y el Soviet Supremo toma el que antes tenía el Presídium.

El Soviet Supremo es “el órgano legislativo, administrativo y de control permanente del poder estatal en la URSS”, reza el Art. 111 de la Constitución soviética; depende directamente del Congreso en cuyo seno se elige y es en realidad una extensión del Congreso, que funciona permanentemente. A diferencia del Congreso, éste es un órgano de menor tamaño, está formado por 400-450 diputados.

### 5.1 *Composición*

Decía que el Soviet Supremo tiene su origen en el Congreso, ya que de acuerdo con la Constitución es elegido por votación secreta de entre los diputados populares (Art. 111).

La misma doctrina soviética reconoce que la división bicameral del Soviet Supremo no es original; ya que en cuanto a la forma está tomada del “parlamentarismo burgués”.<sup>8</sup> Así el Soviet Supremo se divide en dos cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades que constan de igual número de diputados, y con iguales derechos.

Ambas cámaras se eligen en el Congreso de Diputados Populares por votación general de los diputados, pero tienen diferente forma de elección:

- El Soviet de la Unión se elige de entre los diputados populares de la URSS por organizaciones sociales, tomando en cuenta el número de electores de la república federal o área.
- El Soviet de las Nacionalidades se elige de entre los diputados populares por circunscripciones electorales de territorio nacional y de entre los diputados populares de la URSS por organizaciones sociales, con arreglo a la siguiente norma: 11 diputados por cada república federal, cuatro diputados por cada república autónoma, dos diputados por cada región autónoma y un diputado por cada cámara autónoma.

El Congreso debe renovar cada año la quinta parte de ambas cámaras (norma que no se ha cumplido con el actual Soviet Supremo).

---

<sup>8</sup> Shitikov Alexéi, *El Parlamento Soviético en Acción*, Moscú, 1978, p. 16.

Cada Cámara elige su presidente y dos vicepresidentes. Ahora bien, como órgano permanente el Soviet Supremo tiene periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones; a los ordinarios es convocado anualmente por el Presidium que se lleva a cabo en sesiones primaverales y otoñales, cada una de las cuales dura de tres a cuatro meses. En cambio los periodos extraordinarios de sesiones se convocan por el Presidium del Soviet Supremo, por una república federal por conducto de su órgano superior de poder estatal o de no menos de un tercio de los diputados de una de las cámaras del Soviet Supremo.

El periodo de sesiones del Soviet Supremo comprende sesiones de las Cámaras que se celebran por separado o en conjunto.

El Soviet Supremo también cuenta con un Presidente que es elegido por el Congreso entre sus diputados por votación secreta y por un plazo de cinco años con posibilidad de una reelección.

## 5.2 *Competencia*

La competencia, como quedó dicho al principio, se refiere a aspectos legislativos, administrativos y de control. Su competencia es derivada del Congreso, órgano que es su origen y su controlador. Ya vimos que el congreso tiene facultades para anular actos del Soviet Supremo.

En materia legislativa adopta leyes y disposiciones, tiene iniciativa de leyes, asegura la homologación de las normas legislativas, interpreta leyes vigentes (competencia en nuestro sistema que corresponde al poder judicial), promulga los actos de amnistía, etcétera.

En lo que toca a los aspectos administrativos el Soviet, por ejemplo, convoca a las elecciones de diputados populares, y da su visto bueno a los integrantes de la Comisión Electoral Central para las elecciones de diputados populares, instituye las órdenes y medallas de la URSS, y establece los títulos honoríficos.

El control lo ejerce el Soviet Supremo fundamentalmente actuando como órgano que ratifica las decisiones de otros o bien designando a ciertos titulares de órganos de administración e inclusive de justicia. Por ejemplo, forma y suprime los ministerios y otros órganos centrales a propuesta del

Presidente; ratifica al Primer Ministro, los miembros del Gabinete de Ministros y del Consejo de Seguridad a propuesta del Presidente; elige al Juez Supremo, Tribunal Arbitral Superior, designa al Procurador General de la URSS; exige regularmente rendición de cuentas a los órganos que forma o elige, así como a los funcionarios que designa o elige y ratifica y denuncia los tratados que celebra el Presidente.

Es interesante observar que si bien el Soviet Supremo encuentra en el Congreso el principal órgano controlador, también el Presidente, órgano que se encuentra en su esfera de control, ejerce recíprocamente control en dos casos concretos:

- El Presidente firma las leyes de la URSS (Art. 1273-8); es decir, leyes que no sean firmadas por el Presidente no tienen vigencia.
- Resuelve las controversias entre las dos cámaras del Soviet Supremo y en caso de que no tenga efecto puede proponer al Congreso la elección de un nuevo Soviet Supremo (Art. 1273-16).<sup>9</sup> En otras palabras, el Presidente puede disolver el Soviet Supremo y pedir al Congreso una nueva elección, en el caso de controversia irresoluble de sus cámaras.

Así como se vio en el caso del Congreso, a continuación tenemos un listado de la competencia de Soviet Supremo, diferenciando las funciones que son de vigilancia, o control de otros poderes, de las que no lo son.

---

*Estrictamente legislativas*

---

*En relación con otros poderes*

---

— Convoca a las elecciones de diputados populares, y da su visto bueno a los integrantes de la Comisión Electoral Central para las elecciones de diputados populares (Art. 113-1).

— El Presidente Soviet Supremo recomienda al Congreso de Diputados Populares la integración del Comité de Supervisión Constitucional (Art. 108-8).

---

\* En realidad, esto sería un caso extremo, pues la Constitución prevé dos instancias anteriores: la Comisión de Conciliación formada por ambas Cámaras y en caso de falta de consenso, el asunto pasa a consideración del Congreso de Diputados Populares (Art. 117).

- Asegura la homologación de las normas legislativas en todo el territorio de la URSS, establece las bases de la legislación de la Unión de RSS y de las repúblicas federales (Art. 113-6).
- Realiza la regulación legislativa de las relaciones de propiedad, de la gestión de economía nacional y de edificación sociocultural del sistema financiero y presupuesto, de la retribución del trabajo y la formación de precios, de la tributación, de la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales del orden de realización de los derechos, libertades y deberes constitucionales de los ciudadanos, así como de otras relaciones (Art. 113-7).
- Establece los principios generales de organización y funcionamiento de los órganos de poder y administración del Estado de nivel local y de repúblicas; establece las bases de la condición jurídica de las organizaciones sociales (Art. 113-9).
- Presenta a consideración del Congreso de Diputados Populares los proyectos de planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la URSS;
- Forma y suprime los ministros y otros órganos centrales, propuesta del Presidente de la URSS (Art. 113-2).
- Ratifica al Primer Ministro, los miembros del Gabinete de Ministros y del Consejo de Seguridad, a propuesta del Presidente, lo mismo sucede en caso de retiro de dichos funcionarios (Arts. 113-3 y 121, 1273-6 y 1273-9).
- Elige al Juez Supremo, Tribunal Arbitral Superior, designa al Procurador General de la URSS, ratifica al Colegio de la Procuraduría de la URSS; designa al Presidente de la Cámara de Control de la URSS (Arts. 113-4 y 121).
- Ejerce el control de los préstamos concedidos por el Estado, de la asistencia económica y de otro orden a Estados Extranjeros, así como de los acuerdos contraídos por el Estado en materia de préstamos y créditos recibidos desde el exterior (Art. 113-12).
- Modifica los actos del Gabinete de Ministros cuando vayan en contra de la Constitución y de las leyes de la URSS (Art. 113-18).

- ratifica los planes estatales de desarrollo económico y social de la URSS, el presupuesto estatal de la URSS; supervisa el cumplimiento del plan y del presupuesto; aprueba los informes de cumplimiento y de ejercicio de los mismos; en caso de necesidad, introduce modificaciones en el plan y el presupuesto (Art. 113-10).
- Ratifica y denuncia los tratados internacionales (Art. 113-11).
  - Define las medidas más importantes en materia de defensa y con vista a garantizar la seguridad nacional; decreta la movilización total o parcial, declara el estado de guerra en caso de agresión armada contra la URSS o si es necesario cumplir los compromisos internacionales de defensa mutua frente a la agresión (Art. 113-13).
  - Adopta decisiones acerca del empleo de contingentes de fuerzas armadas de la URSS en caso de que sea necesario cumplir compromisos contractuales internacionales para salvaguardar la paz y la seguridad (Art. 113-14).
  - Establece los grados militares, rangos diplomáticos y otros títulos especiales (Art. 113-15).
- Deroga las disposiciones y órdenes de los Consejos de Ministros de las repúblicas federadas en caso de que no correspondan a la Constitución y a las leyes de la URSS (Art. 113-19).
  - El Presidente le informa sobre las materias más importantes relativas a la política interna e internacional (Art. 127<sup>3</sup>-5).

- Instituye las órdenes y medallas de la URSS; establece los títulos honoríficos de la URSS (Art. 113-16).
- Promulga las actas de amnistía de la URSS (Art. 113-17).
- Decide sobre la realización de un referéndum en caso de que no esté en funcionamiento el Congreso (Art. 113-20).
- Adopta leyes de la URSS y disposiciones (Art. 113-21).
- Tiene iniciativa de leyes (Art. 114).

---

## 6. *El Presidium del Soviet Supremo*

Este es un órgano “degradado” de la estructura del gobierno soviético. Antes de las reformas de la perestroika el Presidium era un órgano tan importante que algunos lo consideraban un órgano ejecutivo a nivel de la Presidencia en los países de Occidente,<sup>10</sup> ahora es un órgano meramente administrativo. Sus facultades ejecutivas (ejercer el derecho de gracia, designar y revocar a los representantes diplomáticos, decretar el estado de guerra, etcétera) con la creación de la Presidencia en marzo de 1990 las pierde en favor de ésta.

---

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, Inher, Hermmann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, traducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, 1964.

Ahora el Presídium se encarga de organizar los trabajos del Soviet Supremo: prepara las reuniones del Congreso, y sesiones del Soviet Supremo, coordina las actividades de las comisiones de las cámaras y de los comités del Soviet Supremo, organiza discusiones generales sobre proyectos de leyes, y asegura la publicación en los idiomas de las repúblicas de la Unión de los textos de las leyes (Art. 118).

El Presídium está encabezado por el Presidente del Soviet Supremo de la URSS y se compone de los Presidentes de las dos cámaras, sus diputados, los presidentes de las diferentes comisiones de las cámaras y de los comités del Soviet Supremo y otros diputados: uno por cada república de la Unión, y también dos representantes de las repúblicas autónomas y una de las provincias y áreas autónomas.

### *7. Situación jurídica de los diputados*

Dependiendo de la etapa en que se encuentre el diputado, como candidato o bien como diputado ya elegido, corresponde su estatus jurídico. Como candidato su actividad está regulada por la Ley sobre las Elecciones de los Diputados Populares de la URSS (Ley electoral) de fecha 1 de diciembre de 1988, y una vez elegido está sometido a la Ley del 2 de diciembre de 1989, denominada Ley de la URSS sobre el Estatus de Diputados de la URSS (Ley sobre los Diputados).

La Ley electoral, que como ya lo mencionamos anteriormente, es una ley que se encuentra en el marco de la reforma política de M. Gorbachov, trata de revitalizar los procesos electorales. En principio de cuentas, las elecciones se realizan conforme a los siguientes principios: Sufragio Universal, tienen derecho a elegir a los ciudadanos de la URSS que hayan alcanzado los 18 años de edad y en cuanto a la elección de diputados por parte de las organizaciones sociales, todos los delegados de sus congresos, conferencias o participantes en los plenos de sus respectivos órganos federales. En cambio para ser elegido diputado popular, se requiere haber cumplido 21 años.

Sufragio igual, en cada una de las circunscripciones electorales el elector tiene derecho a un solo voto.

Sufragio directo, los diputados populares se eligen por los ciudadanos directamente. En el caso de las elecciones de diputados populares por parte

de los organismos sociales, se eligen directamente por los delegados de su congreso, conferencia o por los participantes en los plenos de sus respectivos órganos federales. Sufragio secreto, no se permite el control sobre la voluntad de los electores.

La ley electoral también ordena que en el proceso electoral, tanto en la preparación, como en la realización de las elecciones haya la absoluta *glasnot*<sup>11</sup> y en caso de irregularidades (fraude, violencia, etcétera) en las elecciones hay responsabilidad legal para quien las cometa (Art. 13 de la Ley).

A fin de llevar a cabo las elecciones se forman circunscripciones electorales y distritos electorales para realizar la votación y contar los votos de las elecciones. También se crean varias comisiones electorales (Comisión Electoral Central, comisiones electorales en circunscripciones territoriales, en circunscripciones nacional-territoriales; distritales, para las elecciones de diputados por parte de las organizaciones sociales), siendo la más importante la Comisión Electoral Central. Esta comisión que pretende ser imparcial e independiente es formada por el Soviet Supremo quien toma en cuenta las propuestas “de los órganos de poder de las repúblicas federadas y los órganos federales de las organizaciones sociales” (Art. 22).

La Comisión Electoral Central se compone de presidente, dos vicepresidentes, secretario y 31 miembros, y funciona durante cinco años.

Las facultades de la Comisión son las siguientes:

1. Controla el cumplimiento de la Ley electoral y si es necesario presenta al Soviet Supremo interpretaciones de la misma ley;
2. Orienta la actividad de las comisiones electorales;
3. Forma las circunscripciones ubicadas en el territorio de la URSS para adscribir a ellas distritos electorales establecidos fuera del país;
5. Distribuye los medios pecuniarios entre las comisiones electorales;

---

<sup>11</sup> Palabra que textualmente significa en español transparencia y que junto a la *perestroika* tiene un significado conceptual: transparencia en la información, apertura política, claridad en procesos políticos, participación abierta de los ciudadanos, etcétera.

controla que éstas tengan locales, transporte, comunicaciones y se ocupa de otras cuestiones de la cobertura material de las elecciones;

6. Establece todo lo relativo a papeletas electorales, listas de electores; modelos de las urnas y custodia de los documentos electorales;
7. Escucha informes sobre campañas y elecciones;
8. Registra a los diputados elegidos, hace el balance a las elecciones en todo el país, publica en la prensa la información sobre el particular y la lista de los elegidos diputados populares;
9. Entrega a la Comisión de Comprobación de Poderes del Congreso de Diputados Populares de la URSS la documentación correspondiente;
10. Resuelve las cuestiones relacionadas con la necesidad de repetir las elecciones;
11. Resuelve las cuestiones relacionadas con organizar la revocación de diputados populares;
12. Establece las elecciones de diputados populares para llenar los escaños que quedaron libres y vela porque se lleven adelante;
13. Examina las declaraciones y quejas respecto a las resoluciones y el proceder de las comisiones electorales y adopta fallos definitivos sobre las mismas, y
14. Tiene otras facultades de acuerdo con la Ley (Art. 23 de la Ley).

Como se desprende de lo anterior, la Comisión es la máxima autoridad electoral, no es un órgano totalmente independiente ya que se integra a partir de propuestas de los órganos gubernamentales al Soviet Supremo. El sistema pluripartidista todavía no está conformado, aunque ya existe la base constitucional, por lo que la discusión sobre un órgano totalmente independiente no se ha dado.

El candidato a diputado recibe apoyo financiero del Estado para su campaña y se le libera de sus obligaciones de trabajo; y además, como característica sobresaliente de la Ley de 1988, puede participar más de un candidato en las elecciones.

Después de haberse elegido los diputados se ven sometidos a la Ley sobre los Diputados, la cual parte del principio de que el diputado tiene un poder de representación ante el Congreso o los Soviets y que ese poder deriva de la elección que de ellos se haga por los ciudadanos soviéticos. Por eso hay una relación constante entre el diputado y sus electores. El diputado tiene la obligación de rendir informes, por lo menos dos veces al año ante sus electores (Art. 20 de la Ley sobre los Diputados) e inclusive los electores pueden hacer observaciones y peticiones al diputado que así se convierte en un apoderado (en el sentido amplio de la palabra) de quienes lo eligieron.

Al mismo tiempo, el diputado, de acuerdo a la ley, goza con una serie de garantías para el libre desempeño de sus funciones:

- El aseguramiento de las condiciones para la realización de sus facultades. En este caso se refiere a las condiciones de tipo material, tales como ayuda secretarial, ayudantes, archivo, fotocopadoras, etcétera (Art. 32 de la Ley sobre Diputados);
- La liberación de las obligaciones del trabajo y la compensación de sus gastos relacionados con la actividad de diputado (Art. 33 de la Ley sobre Diputados);
- El derecho del diputado a recibir información y consultas. Prestar al diputado consulta jurídica (Art. 34 de la Ley sobre Diputados);
- El derecho de transporte gratuito (Art. 35 de la Ley sobre Diputados);
- El diputado conserva sus derechos laborales y está exento de cumplir su servicio militar (Art. 36 de la Ley sobre Diputados), y
- Tiene inmunidad. El diputado tiene inmunidad de responsabilidad penal, no puede ser arrestado o sometido a medidas sancionatorias de carácter administrativo; multas en un proceso judicial, sin que medie un acuerdo del Soviet Supremo de la URSS, del Soviet Supremo de las repúblicas de la Unión (Arts. 37 y 38 de la Ley sobre Diputados).

Además, hay una serie de derechos que se le conceden al diputado y que están en diferentes partes de la ley, por ejemplo, el derecho de interpelar a las

autoridades gubernamentales que se presenten a rendir informe (Art. 13 de la Ley sobre Diputados) (por ejemplo, el Presidente del Gabinete de Ministros); el derecho de organizarse en grupos de diputados, para la realización de sus funciones (Art. 26 de la Ley sobre Diputados).

## 8. *El Reglamento del Congreso*

En el Congreso, los diputados se organizan también en comisiones permanentes. En general, sus actividades dentro del Congreso o del Soviet Supremo se regulan por un reglamento que regula detalladamente el funcionamiento de ambos órganos y la actividad de los diputados populares.<sup>12</sup>

## 9. *El Comité de Supervisión Constitucional*

Una institución jurídica nueva en el sistema soviético es el Comité de Supervisión Constitucional (aquí lo mencionaremos simplemente como Comité)

---

<sup>12</sup> El 20 de diciembre de 1989 se adopta el reglamento. Es un reglamento largo, compuesto de 185 artículos, y de 10 capítulos:

1. De las sesiones del Congreso de Diputados Populares; 2. De los grupos de Diputados Populares de la URSS; 3. De las comisiones temporales del Congreso de Diputados Populares de la URSS; 4. De la selección del Soviet Supremo de la URSS; 5. De la rotación anual de la composición del Soviet Supremo de la URSS; 6. De las sesiones del Soviet Supremo de la URSS; 7. De las comisiones permanentes y de los comités del Soviet Supremo de la URSS; 9. Del análisis de los proyectos de leyes de la URSS en el Congreso de Diputados Populares de la URSS y en el Soviet Supremo de la URSS, y 10. De la adopción de otras resoluciones por el Congreso de Diputados Populares por el Soviet Supremo y sus órganos.

Estos capítulos están distribuidos en trece partes: I. Aspectos Generales; II. Reglas de Trabajo del Congreso; III. Organización y orden de funcionamiento del Soviet Supremo y sus Cámaras; IV. Presidium del Soviet Supremo; V. Presidente del Soviet Supremo de la URSS, Primer Vicepresidente del Soviet Supremo; VI. Elección del Comité de Supervisión Constitucional de la URSS; VII. Formación del Consejo de Ministros de la URSS; VIII. Formación del Comité de Control Popular, del Juez Supremo; designación y confirmación del Procurador General y del Arbitro Estatal Principal; IX. Reglas para el análisis de los Proyectos de Leyes de la URSS; otros actos del Congreso de Diputados Populares de la URSS, del Soviet Supremo de la URSS y de otros órganos; X. Análisis de los Planes Estatales y los programas más importantes del desarrollo económico y social de la URSS; del presupuesto estatal de la URSS y control de su cumplimiento; XI. Análisis de los asuntos internacionales; XII. Aplicación por el Congreso y del Soviet Supremo de las facultades de control, y XIII. Aspectos finales.

que como vimos tiene por objeto crear un sistema de pesos y contrapesos, controlar la constitucionalidad de los actos de las autoridades que incluye el Congreso y el Soviet Supremo con los cuales tiene una relación especial: encuentra su origen en ellos y además los controla. Lo cual puede ser una debilidad si pensamos en sistemas occidentales.

El Comité es elegido por el Congreso de entre especialistas en el campo de la política y el derecho; se compone de un presidente, vicepresidente y 25 miembros de entre los cuales está un representante de cada república de la Unión.

A criterio de los soviéticos la independencia del Comité está garantizada por la larga duración en el encargo de sus funciones, que es de 10 años, y la disposición constitucional que manda que los miembros de dicho comité sólo están subordinados a la Constitución (Art. 124 de la Constitución).

El papel fundamental, y de ahí su importancia, es su carácter de órgano de control de la Constitución. El Comité revisa los proyectos de ley, las leyes del Congreso, los actos del Presidente, las constituciones de las Repúblicas de la Unión, los actos del Soviet Supremo, del Gabinete de Ministros y los tratados celebrados con otros países.

La revisión que hace el Comité, aunque puede realizarse por su propia iniciativa, generalmente la hace a propuesta del Congreso, del Soviet Supremo, del Presidente o de los órganos supremos de las Repúblicas de la Unión.

¿Cómo opera su revisión? En un primer momento, cuando un acto o disposición específica, sea contraria a la Constitución o las leyes de la URSS (incluyendo violaciones a las garantías individuales), el Comité se dirige al órgano del que proviene el acto o disposición contraria a fin de que la revoque. Desde este momento, el acto o disposición contraria se suspende en su ejecución. Sin embargo, en el caso de leyes adoptadas por el Congreso y de las constituciones de las repúblicas, no opera la suspensión.

El órgano, digamos originario de la violación, tiene la obligación de rectificar de acuerdo con la Constitución. En el caso de que no suceda; es decir de que el órgano se mantenga en la inconstitucionalidad, entonces el Comité tiene la facultad de dirigirse al Congreso, al Soviet Supremo, al Pre-

sidente de la URSS, al Gabinete de Ministros, a fin de que rechacen los actos de sus subordinados que vayan en contra de la Constitución.

El Congreso puede rechazar las conclusiones del Comité en el caso de una decisión adoptada por el voto de las dos terceras partes del número total de diputados de dicho Congreso.

Este procedimiento singular de control constitucional soviético está ampliamente regulado por la Ley del 26 de diciembre de 1989 denominada "Sobre la supervisión constitucional en la URSS" (o *Konstitutsionnom nadzore V SSSR*).

En general, podemos decir que aunque tengan, a nuestro criterio, ciertas debilidades: la dependencia de origen de un órgano, el Congreso, al que también controla, la poca oportunidad que hay para el ciudadano de protegerse en contra de la violación de sus garantías individuales, ampliamente reconocidas en la Constitución; la aparente poca fuerza para hacer cumplir sus conclusiones; estas debilidades están compensadas por la novedad, la falta de experiencia y el acierto de incluir este órgano en la estructura de gobierno de los soviéticos.<sup>13</sup>

Por último, hay que mencionar que la guerra legislativa que en los últimos meses (escribo este ensayo en marzo de 1991) libra el Congreso con el Soviet de varias repúblicas, fundamentalmente las del Báltico, Georgia, Moldavia y en grado extremo Rusia, que no acatan las disposiciones del Congreso y de la Constitución de la Unión, han puesto a prueba el Comité con resultados previsibles: incapacidad del Comité de controlar la situación. En estos momentos de crisis aguda de las fuerzas políticas (algunas de ellas emergentes) exigirle a un bisoño órgano, es mucho que pedirle.

#### 10. *¿Una división de poderes?*

Si bien hay una clara tendencia a evolucionar hacia una división de poderes de tipo occidental, todavía el sistema de organización del gobierno soviético

---

<sup>13</sup> Sobre el Comité de Control Constitucional se recomienda: Quigley, John, "The Soviet Union as a State Under the rule of Law: an overview", pp. 205-225; Hausmaninger Herbert "The Committee of Constitutional Supervision of the URSS" pp. 287-322, ambas en *Control International Law Journal*, Vol. 23, 1990.

tiene características específicas que lo hacen un sistema singular. El Congreso de Diputados Populares con la perestroika ha tomado el lugar del Soviet Supremo. El es órgano de autoridad máxima que tiene dos tipos de control: a nivel de órgano lo controla el Comité de Control Constitucional y a nivel de diputados, éstos están controlados por la voluntad que les dio origen: los electores.

Este órgano máximo, de grandes dimensiones numéricas que hasta ahora es el origen de toda la estructura gubernamental (inclusive de la Presidencia, cuyo actual titular fue elegido por el Congreso por última y única vez), y que sólo funciona ordinariamente por pocos días al año, comparte sus poderes con un órgano bicameral, permanente y de composición más pequeña, el Soviet Supremo compuesto por diputados del Congreso.

La función legislativa la ejerce fundamentalmente este órgano dividido, Congreso-Soviet Supremo, pero también el Presidente de la URSS quien dicta disposiciones legales (Art. 127<sup>3</sup>-2), tiene iniciativas de leyes (Art. 114 constitucional), firma las leyes de la URSS (Art. 127<sup>3</sup>-8 de la Constitución) y firma tratados (la ratificación corresponde al Soviet Supremo).

Vemos que no hay una clara división de poderes; abundando: el Congreso y el Soviet Supremo tienen facultades de control del Presidente (por ejemplo, el Presidente tiene la obligación de reportar anualmente al Congreso y al Soviet: Art. 127<sup>3</sup> de la Constitución) pero éste tiene ciertas facultades de árbitro sobre el Soviet Supremo e inclusive puede llegar a pedir su disolución y formación de uno nuevo (Art. 127<sup>3</sup>-16). Hay una superioridad del Congreso sobre los demás órganos, pero después hay una intensa interrelación de los demás órganos con una tendencia a hacer de la Presidencia el encargado del ejecutivo, aunque comparta facultades legislativas.

## EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y LAS RELACIONES EXTERIORES \*

Antonio MARTINEZ BAEZ \*\*

La Carta Magna expedida hace más de 70 años, como lo afirmó hace nueve lustros don Luis Cabrera en el *Evangelio de la Revolución*, tal como salió de manos de los legisladores de Querétaro, no es una obra perfecta "...con los mismos defectos e imprevisiones de todas las Constituciones del mundo"; "era natural que en ella se reflejaran las imperfecciones de nuestra propia raza y las deficiencias de nuestra mezquina experiencia en la democracia"; y más adelante asienta: "Y aún es ella misma; a la que reconocemos como la hija legítima de la Revolución, a pesar de la reforma y reajustes que ha sufrido. Porque las reformas que se le han hecho en lo que lleva de vida no han alterado su fisonomía, ni su espíritu". "A pesar de las múltiples reformas que ha sufrido la Constitución de 1917, su espíritu subsiste, aunque la letra a veces haya cambiado." Y "si nuestra Constitución no está a la medida de nuestras realidades, sigue siendo nuestra meta, nuestro norte, y el Código de nuestras ideas democráticas".

Cabrera afirmó el 5 de febrero de 1946, al concluir su discurso conmemorativo de la Carta Magna en el monumento a la Revolución: "los mexicanos debemos tener, más que nunca, fe en nuestra Constitución, que no es copia de doctrinas extrañas, sino producto de nuestra larga experiencia en el sufrimiento".

---

\* El presente trabajo es una versión actualizada del publicado bajo el mismo título en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, "Doctrina Constitucional", Tomo I, 3a. Ed., México, LII Legislatura, pp. 721-738.

\*\* Profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Diputado a la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esta Carta Constitucional sustituyó y en gran parte reiteró, repitiendo sus aciertos y aun sus errores o imperfecciones de fondo y de estilo, los preceptos orgánicos y programáticos contenidos en la Constitución Federal sancionada en esta ciudad precisamente sesenta años antes, el 5 de febrero de 1857, como una consecuencia histórico-política del triunfo del movimiento iniciado en Ayutla en contra de la dictadura del general Antonio López de Santa Anna.

Si bien la Constitución Federal de 1857 tuvo una vigencia real precaria y enfermiza durante otros sesenta años, sus méritos la han hecho sobrevivir al través de la Carta Magna de Querétaro, expedida como consecuencia de otro importante movimiento revolucionario, que reconoció la necesidad de hacerle importantes reformas y adiciones en materias no sólo jurídico-políticas, sino socioeconómicas; por lo que al expedirse la nueva Constitución, en su título mismo se calificó de ser otra Ley Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, pero agregando ser, a la vez, reformadora de la promulgada sesenta años antes.

Si se compara la Constitución del año 57 del pasado siglo y la del año 17 de la presente centuria, en cuanto a su vigencia real, el resultado es un notable contraste favorable a la Carta de Querétaro, pero a la supervivencia total de ésta han contribuido circunstancias históricas contrarias a la permanencia indefinida en el poder de hombres providenciales y de caudillos militares, así como la gran facilidad, no exenta de serios inconvenientes, para modificar los preceptos constitucionales que han convertido la rigidez formal de la Ley de Leyes en una auténtica flexibilidad.

Pero también debemos recordar que la verdadera Constitución Mexicana, esto es, la estructura jurídico-política de nuestro país, tal como es definida o establecida por una ley superior en su finalidad y en rango formal, no es sólo la Carta del 5 de febrero de 1857, sino que a ésta precedió la Constitución del año de 1824, formada tanto por el Acta Constitutiva del 31 de enero como por la Constitución Federal del 4 de octubre, complejo legislativo que los constituyentes reunidos 33 años después procuraron conservar celosamente, haciéndole las modificaciones que exigía la experiencia histórica para remover las enfermedades políticas de la pasada dictadura y adecuar la Ley Suprema a las nuevas necesidades nacionales.

Cualquier estudio sobre un tema importante del derecho constitucional mexicano sería incompleto y, en gran medida, erróneo si solamente consi-

derase los preceptos vigentes conforme a la última edición de la Carta Magna, o mejor dicho, consultando su publicación de hojas sustituibles.

La Constitución es indudablemente una norma jurídica, pero como lo afirmaba el profesor Achile Mestre, a propósito de la definición del derecho constitucional, tiene características propias y singulares: su esencia histórica y su contenido doctrinario, por lo que debe analizarse cualquier problema constitucional positivo con una perspectiva comparatista, tanto en la evolución de los preceptos legales como en la teoría política o filosófica subyacente.

Es con este método de estudio como debe examinarse la participación del Poder Legislativo en el manejo de las relaciones exteriores de nuestro país, con arreglo a la Constitución Política Federal.

No es oportuno que trate ahora de la soberanía del Estado, ni siquiera que entre a detallar aquella que se manifiesta en el orden interno de una comunidad, y la otra, de mayor relieve, que es natural e indispensable su existencia en las relaciones que toda entidad política independiente ha de mantener con las demás que concurren a la integración de la comunidad internacional.

La Constitución de un Estado de Derecho, es la norma jurídica fundamental, la auténtica expresión de la soberanía interna, que define positivamente, en preceptos y en fórmulas programáticas, la esfera de la competencia del gobierno y distribuye ésta entre distintos y separados órganos y, por otra parte y con diverso signo, declara y garantiza a los gobernados un conjunto de libertades y derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos por las autoridades.

En esta norma superior se basa todo el ordenamiento jurídico del Estado; pero su función no abarca el sentar los principios o señalar las reglas conforme a las cuales se rija el Estado en su vida de relación con las demás naciones soberanas; principios y reglas que por referirse a la convivencia de las diversas entidades políticas independientes e iguales constituyen un ordenamiento jurídico general y con rasgo superior al particular de cada uno de los Estados.

Pero es también natural que la Constitución Política de los Estados contenga algunas disposiciones referentes a los negocios exteriores, ello en cuanto a señalar los órganos capacitados para participar en los actos de la vida ex-

terna del Estado y fijar la respectiva competencia de las autoridades en el ámbito internacional.

El eminente constitucionalista norteamericano profesor Edward S. Corwin, en un pequeño estudio publicado en el año de 1947 sobre la competencia del Gobierno de la Unión en el área de las relaciones internacionales, cita la opinión del juez Sutherland en un caso resuelto por la Corte Suprema el año de 1936 (U.S. vs. Curtiss-Wright), que es muy elocuente de lo antes por mí afirmado; fragmento que es como sigue: "Resulta que la concesión al gobierno federal de los poderes de la soberanía exterior no depende de la autorización afirmativa de la Constitución. Los poderes para declarar la guerra, concluir la paz, celebrar tratados, mantener relaciones diplomáticas con otras soberanías, aunque nunca estuvieran mencionados en la Constitución, tendrían que estar depositados en el gobierno federal, como una necesaria concomitancia de la nacionalidad" (*Total War and The Constitution*, N.Y., p. 134).

El mismo Corwin, en otro trabajo que publicó sobre el mismo tema, sostiene: "En suma, el poder del gobierno nacional en el campo de las relaciones internacionales no es un complejo de facultades particulares enumeradas, sino un *poder inherente*, que se ha atribuido al gobierno nacional sobre el único fundamento de que corresponde al pueblo norteamericano como entidad política soberana en derecho internacional. Se concluye así, que el silencio de parte de la Constitución en cuanto al poder del gobierno nacional para adoptar cualquiera medida particular en relación a otras naciones no es una denegación de tal poder, como lo sería si se aplicara la doctrina de las facultades enumeradas, sino que, por lo contrario, es una afirmación de tal poder" (*The Constitution and World Organization*, Princeton, p. 19).

La opinión judicial y la tesis doctrinaria que acabo de citar, sólo me sirven para contrastar la opuesta consecuencia que tiene, tratándose de los efectos en materia de la atribución de facultades, el silencio de la Ley Fundamental del Estado, según se produzca ese silencio en el campo del derecho interno o en el de las relaciones exteriores.

Aun cuando esta importante doctrina tiene aplicaciones directas en el gran debate constitucional que se plantea en los Estados que adoptan la forma compuesta de Federación, como es el caso de México, cuya Ley Fundamental excluye de manera absoluta a los Estados miembros de todos los asuntos exteriores, con la prohibición terminante de entrar en contacto con los demás países; no es tampoco oportuno ocuparnos ahora del apasionante tema de los límites constitucionales del gobierno federal en la celebración de los

tratados con las potencias extranjeras, que puedan derivarse de la competencia reservada a los Estados miembros, ya que en los términos de la adición al artículo 133 Constitucional hecha en el mes de enero de 1934, los tratados internacionales, para formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión, deben estar de acuerdo con la Constitución Política Federal.

Las relaciones exteriores, o sea las que se desenvuelven entre entidades igualmente soberanas, en cuanto tales relaciones se manifiestan o se concretizan en actos jurídicos de la más variada naturaleza, han de participar en aquéllas los órganos titulares mismos de la soberanía, o bien aquellos órganos en que esté depositado su ejercicio o se encuentren capacitados para representar al Estado en su unidad total frente al exterior.

De esta manera, al monarca absoluto, en ejercicio de su soberanía personal, correspondía exclusivamente el manejo de los asuntos exteriores, sin limitación ni condición alguna y sin compartir su plena competencia en tan trascendentales materias.

Como afirma en una obra editada en 1966 por la Unión Parlamentaria Internacional, “durante mucho tiempo la política exterior ha escapado de las prerrogativas del Parlamento bajo pretexto de que la diplomacia era ‘asunto de los príncipes y no de los pueblos’”. Más adelante dicho trabajo de un organismo interesado en aumentar la tarea parlamentaria, expresa que en la historia contemporánea se puede comprobar que las conquistas democráticas no han progresado en la vía de rectificar el peligro de una concepción anticuada, y ello es debido a que “los primeros teóricos del derecho constitucional, conformándose con las ideas recibidas, no juzgaron útil prever la participación del pueblo en el manejo de los negocios internacionales” (París, 1966, p. 356).

Al examinar los textos constitucionales de nuestro país que tratan dicho manejo, resulta sorprendente la posición asumida por los autores de la Constitución de Apatzingán, promulgada en 24 de octubre de 1814 bajo el título de *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, cuyos principios y doctrina en materia de las relaciones internacionales fueron resumidos, con gran elegancia, bajo el rubro *El numen internacionalista de Morelos*, por el Lic. César Sepúlveda, entonces Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, en el homenaje rendido en aquel pueblo de Michoacán al celebrarse el sesquicentenario de esa nuestra primera Constitución Política.

Este decreto constitucional disponía en su artículo 44, que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo lo era el Supremo Congreso Mexicano,

el que, conforme al artículo 51, tendría el tratamiento de majestad, y sus miembros el de excelencia. Conforme a los artículos 140 y 185, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia “tendrían el tratamiento de alteza, y sus miembros el mismo de los diputados”.

La superioridad jerárquica del Congreso por su misma calidad de depositario exclusivo del ejercicio de la soberanía popular como representación nacional, según se declara en el artículo 5o., se manifiesta, en forma evidente y como consecuencia lógica, en las atribuciones del Poder Legislativo.

Así, vemos que corresponde al Supremo Congreso, según el artículo 104: “Nombrar los ministros públicos que con el carácter de embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones”, y conforme al artículo 108: “Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz, las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados”.

Conforme al artículo 110, al Supremo Congreso también corresponde “conceder o negar licencia para que se admitan tropas extranjeras en nuestro suelo”, y de acuerdo al 124, “expedir Cartas de Naturaleza en los términos y con la calidad que prevenga la ley”.

En el capítulo XII, bajo el rubro “De la autoridad del Supremo Gobierno”, se relaciona lo que toca privativamente al ejecutivo, y según el artículo 159, a éste corresponde: “Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y de paz con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108: correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104, los cuales han de entenderse directamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso”.

Sin necesidad de un cotejo de esta repartición de la competencia señalada en la Constitución de 1814 para la conducción de los negocios exteriores, con el sistema vigente desde 1857, que será objeto de nuestro análisis posterior, es indudable que en el Decreto Constitucional de Apatzingán se aplicó en forma congruente el principio de la residencia del ejercicio de la soberanía nacional en manos del Supremo Congreso Mexicano, aun cuando se admitió

que el temperamento impuesto por la necesidad de tomar en cuenta ciertas realidades, de que las negociaciones diplomáticas se condujeran por el gobierno o con participación de los ministros designados por el propio legislativo soberano.

La historia pronto emitió un juicio adverso al sistema, a la vez utópico y anacrónico, del sistema de gobierno congresional establecido en el Decreto Constitucional de Apatzingán, bajo el cargo de haber sido la causa directa de la extinción del movimiento libertador acaudillado por el gran Morelos; pero sí debemos recordar el fervoroso ideal democrático de los itinerantes constituyentes de los años 1813-1814.

Reunido diez años después el Congreso Constituyente que substituyó al que disolviera el absolutista don Agustín de Iturbide, y renovados los poderes de los representantes de la soberanía bajo el doble signo de la forma republicana de gobierno y de la forma de Estado como Federación, fueron expedidas el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre siguiente, cuyo examen aquí debe hacerse conjuntamente, ya que sus disposiciones son muy semejantes o casi idénticas, y los antecedentes de ambos documentos parlamentarios no nos proporcionan mayores luces, pues los debates *in extenso* del Congreso sólo se refieren a la Constitución, y al votarse aquellos preceptos de ésta que tocan nuestro tema, lo fueron sin discusión alguna por estar aprobados anteriormente en el Acta.

La simple lectura de los textos constitucionales de 1824 sobre las facultades del Congreso General y las atribuciones del Presidente de la República, nos revela la adopción de un sistema muy distinto del imaginado en 1814, que fue siguiendo el modelo norteamericano, tanto por el gran prestigio de las instituciones políticas del país vecino como por la creencia de que la prosperidad de aquella joven República en gran parte se debía a su Ley Fundamental.

Dicho sistema resultó así ser muy semejante al que fue reiterado en la Constitución Mexicana de 1857, el cual permanece hasta hoy, dada la estrecha vinculación histórica que liga nuestras tres leyes básicas federales, según se expuso al principio de este trabajo.

Conforme a la Constitución de 1824, el Poder Legislativo, compuesto por una Cámara de Diputados y por un Senado, tenía señalados ciertos objetivos fundamentales en su actuación y así se estableció como fin prioritario de las

leyes y decretos del Congreso General, “sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores” (artículo 49, inc. 1o.).

Ya en la relación con las facultades del Congreso General, consignadas en el artículo 50, aparece en la fracción 11: “Arreglar el comercio con las naciones extranjeras”; en la 12: “Dar instrucciones para celebrar concordatos en la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el patronato en toda la Federación”.

Como se ve de esta última fracción, el Congreso tenía una intervención previa en la celebración de los concordatos, pero ella no se hizo extensiva a los tratados, ni se autorizó al Legislativo para fijar las bases a que debiera sujetarse el Poder Ejecutivo en la concertación de los mismos.

Conforme a la fracción 13, corresponde al Poder Legislativo: “Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquiera otro que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras”.

Al discutirse la misma o semejante facultad legislativa contenida en el texto del Acta Constitutiva, aparece que en la sesión del día 1o. de enero de 1824, no se admitió la adición propuesta por el diputado yucateco Manuel Crecencio Rejón para que se pusiera después de la palabra “aprobar” las de “reprobar o modificar”.

De esta manera, podemos afirmar que entonces quedó resuelto por nuestro constituyente que el órgano legislativo al que se atribuye la función de aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo, puede no aprobarlos, pero no puede modificarlos. Sin embargo, mi maestro don Miguel Lanz Duret sostiene en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, al plantear la cuestión de “si tiene el Senado el derecho de rechazar totalmente cualquier tratado, o si puede modificarlo parcialmente”, responde en seguida: “No hay duda, dada la amplitud de la competencia constitucional que le ha otorgado nuestro Código Político, de que el Senado puede libremente tomar cualquier resolución en estos asuntos, pero sin que esté facultado para exigir que se le dé participación ni al iniciarse las negociaciones, ni durante la discusión y el proceso diplomático de la convención celebrada, pues estos actos sólo corresponden al presidente” (*op. cit.*, 1a. ed. 1931, p. 214).

De conformidad con la citada fracción 13, se atribuyó la aprobación de los tratados al Congreso en sus dos cuerpos, y de esta manera no se siguió en este punto al modelo norteamericano, de conceder tal facultad al Senado. Como uno de los antecedentes de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1853, según lo reconocen los tratadistas de dicho país sudamericano, lo fue la Constitución Mexicana del año 1824, seguramente adoptaron esta misma solución tomándola de nosotros, atribuyendo así esa facultad al Congreso bicameral y no al Senado, como el modelo común de Norteamérica.

El ilustre Dr. José Ma. Luis Mora, autor del *Catecismo Político de la Federación*, publicado sin su nombre en 1831, formula la pregunta de: ¿Por qué el Poder Legislativo debe aprobar los tratados que se celebren con las potencias extranjeras?, y da esta contestación: “Porque siendo ellos, una vez celebrados, ley que obliga a los súbditos de la nación, no pueden tener fuerza obligatoria, si no están sancionados por el poder a quien corresponde legislar”.

Este razonamiento, que me parece muy discutible, en cuanto que hace coincidir el carácter formal relativo a una fase del acto jurídico y la naturaleza sustantiva o esencial del mismo acto, es semejante al de algunos autores argentinos que concluyen en atribuir la naturaleza legislativa a los tratados por la necesaria intervención conjunta de las dos Cámaras legisladoras para la aprobación de los pactos internacionales; aunque a tal argumentación agregan la que consiste en la fórmula constitucional tomada, al igual que en México, del modelo norteamericano y que declara que los tratados forman parte de la ley suprema de la nación, o “de toda la Unión”, como se dice en el artículo 133 de nuestra Constitución vigente.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 incluyó en su artículo 50 otras facultades referentes a las relaciones exteriores o al derecho de gentes, tales como “decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente” (fracción 16); “dar reglas para conceder patentes de corso y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra” (fracción 17); “conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación” (fracción 20); “permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos” (fracción 21); “permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República” (fracción 22), y “establecer una regla general sobre naturalización” (fracción 26).

En virtud de que las dos Cámaras integrantes del Congreso General participan en las mismas tareas, no existen en nuestra primera Constitución Federal disposiciones sobre facultades exclusivas de dichos cuerpos legislativos, como sí las hay en la Constitución de 1917 y existieron en la del '57 a partir de las reformas de 6 de noviembre de 1874 en que se restableció el Senado de la República.

Pero como se advierte en el *Catecismo Político* de 1831, entre las restricciones al presidente aparece la establecida en el artículo 110, fracción 6a., que requiere la aprobación de parte del Senado, de los nombramientos de ciertos funcionarios de hacienda, de jefes militares, así como de los enviados diplomáticos y cónsules; requisito formal que fue tomado de la Constitución Federal Norteamericana.

La Carta Magna sancionada el 5 de febrero de 1857 organizó el Poder Legislativo Federal en una sola Cámara, la de Diputados o representantes elegidos sobre la base de la población, para hacer un cuerpo vigoroso frente al Ejecutivo, siempre proclive al ensanchamiento de sus facultades. Entre las materias del Congreso de la Unión enumeradas en el artículo 72 encontramos que en su fracción XII aparece ya en forma directa y no por vía de una referencia hecha en las facultades del Ejecutivo, la relativa a ratificar los nombramientos que haga ésta de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules...; en la fracción XIII, la facultad de "aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo", así como las otras que estaban ya señaladas en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

La lectura de la *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, escrita por el Diputado e inigualable periodista don Francisco Zarco, quien fuera también ministro de Relaciones Exteriores, nos proporciona con gran fidelidad los debates parlamentarios de la obra legislativa concluida el 5 de febrero de 1857, que hemos de utilizar como fuente auténtica para el conocimiento de la Constitución Política Federal jurada en esa fecha.

En la sesión del día 8 de octubre de 1856, al discutirse la fracción 8a. del artículo del proyecto de Constitución referente a las facultades del Congreso General, que atribuía a éste la de "aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo", hizo notar que se dejaba "un vacío que se presta a un pernicioso abuso. Con el nombre de *Convenciones* los gobiernos constitucionales han celebrado pactos que son verdaderos tratados

en que han interesado la fe pública de la nación, disponiendo de sus rentas e imponiéndoles onerosos compromisos. Y estos pactos se han escapado de la revisión del Congreso de una manera abusiva, y sólo porque la Constitución no empleaba la palabra *Convenciones*". Recordando algunos casos perjudiciales, Zarco propuso para evitar ese abuso, que se incluyera tal palabra, y la Comisión de Constitución aceptó esa enmienda adicional.

En seguida, el diputado Ruiz propuso como garantía adicional que el Congreso tuviera la facultad no sólo de revisar y aprobar los tratados, sino de dar bases para los tratados, convenios y convenciones para que el Ejecutivo no pudiese salir de esas bases generales y no obligara a los Congresos a pasar por cuanto hiciere para evitar dificultades diplomáticas. A esta adición se opuso Zarco, calificándola de verdaderamente imposible en la práctica, pues además de nulificar la acción del Ejecutivo presentaba grandes inconvenientes. El diputado Guillermo Prieto consideró que era suficiente la adición aceptada de Zarco para tranquilizar a los más celosos defensores de los intereses nacionales.

La fracción 22 del mismo artículo del proyecto decía: "Para dar instrucciones para celebrar tratados", y discutida en la sesión del día 13 del mismo mes de octubre, el diputado Ortega expresó que ella desvirtuaba "el sistema diplomático que depende casi siempre del secreto, que será imposible de guardar por más de ochenta personas".

El presidente de la Comisión redactora del proyecto, el ilustre Ponciano Arriaga, admitiendo que el sigilo y la reserva, el secreto, contribuyen al buen éxito de las negociaciones diplomáticas, reconoció ser pernicioso el misterio cuando se trata de los intereses de los pueblos y acaso perjudican a las Repúblicas débiles, y sostuvo que "la publicidad es ya una de las conquistas alcanzadas en el derecho internacional", y que "la razón, la justicia, la verdad, la buena fe, deben dirigir las relaciones de pueblo a pueblo que no se funden en la razón de los reyes" (Zarco, *op. cit.*, t. II, p. 436).

Arriaga continuó su elocuente intervención recordando que "el venerable Henry Clay hizo severos cargos a su gobierno, porque celebró la paz con México, sin recibir instrucciones del Congreso".

Y después afirmó el orador: "En México, el ominoso Tratado de Guadalupe se celebró con un agente que ya no tenía poderes, y todas sus onerosas

condiciones se impusieron al Congreso, que quedó colocado entre la espada y la pared, sin ninguna libertad para desechar lo que se revisaba”.

Concluyó don Ponciano manifestando que creía que al menos las bases de los tratados fuesen meditadas por el Congreso, y que creía que si por fortuna la República no había celebrado un concordato, esto se debía a que la Constitución del 24 disponía que las bases fueran dadas por el Congreso.

Zarco manifestó que si anhelaba el cese de los misterios de las negociaciones en que los gobiernos sacrifican los intereses de los pueblos, y que aunque también deseaba que la diplomacia existiera al aire libre y que la opinión pública fuese el primer diplomático del mundo, estábamos muy lejos de alcanzar la conquista que Arriaga daba por realizada en el derecho internacional.

El eminente diputado y cronista impar, señaló después otras dificultades invencibles, tales como la invariabilidad de las instrucciones, la necesaria interrupción de las negociaciones para ocurrir al Congreso en cada dificultad ocurrida en éstas, con más las tareas parlamentarias limitadas a tres meses, y, en suma, la imposibilidad de toda negociación que no se entablara a las puertas del Congreso.

En cuanto a la alusión hecha por el Sr. Arriaga al Tratado de Guadalupe y al silencio que dicho diputado guardó en cuanto al autor porque acababa de bajar a la tumba, Zarco protestó con gran vehemencia y manifestó que si hubo error al negociar la paz, “no fue traidor el que no tuvo otro arbitrio que aquel tratado para salvar nuestra nacionalidad, el que entregó íntegra a la Administración siguiente la indemnización de los 15 millones que borraron después la torpeza y la avaricia de los conservadores. Yo vi en Querétaro que el Sr. don Luis de la Rosa carecía muchas veces de lo más necesario. Y este ciudadano ha muerto pobre, porque sacrificó sus intereses al servicio público”.

Arriaga replicó no haber tenido la menor intención de atacar la buena memoria de don Luis de la Rosa, acusándolo de traición ni de venalidad, pues reconocía como el que más, su honradez y patriotismo. “Pero entonces (concluyó don Ponciano), el Congreso no pudo dejar de aprobar el tratado, no se dejó camino ni para examinarlo libremente, y en esto consiste mi argumento en favor de la fracción que se discute”.

En seguida de este ejemplar debate parlamentario, que no tiene ninguna palabra inútil en la *Crónica* de Zarco y que ilustra profundamente nuestro tema en uno de sus puntos esenciales, la fracción que en el proyecto concedía al Congreso la facultad de dar instrucciones para celebrar tratados, fue reprobada por 62 votos contra 20 (*op. cit.*, t. II, p. 438).

En la sesión del 20 de octubre de 1856, el Constituyente consideró la fracción 10 del artículo sobre las facultades y obligaciones del presidente, que en el proyecto decía: “Dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a las instrucciones que reciba del Congreso Federal, celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del mismo Congreso”.

En virtud del resultado del debate en que nos detuvimos, la Comisión de Constitución presentó la enmienda a dicha fracción décima, suprimiendo lo ya desechado por el Constituyente y con tal enmienda fue aprobada esa fracción por 78 votos contra uno.

Después de haber examinado algunas de las disposiciones de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, referentes a la participación del Poder Legislativo en las relaciones exteriores de México, a la luz de varios fragmentos de los debates parlamentarios del Soberano Congreso Extraordinario, habremos de ocuparnos de las reformas constitucionales iniciadas por el presidente don Benito Juárez en el año de 1867, a raíz del triunfo de la República sobre el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, reformas que pretendieron restringir el predominio político del Congreso de la Unión y la debilidad consiguiente del Poder Ejecutivo Federal, entre otras medidas, con la división del Legislativo en dos cuerpos o asambleas.

Dichas reformas constitucionales, como bien se sabe, se iniciaron mediante una consulta hecha a los electores que habrían de designar al nuevo Congreso constitucional, para que en forma semiplebiscitaria se pronunciaran sobre un sistema que equilibrara las fuerzas de los poderes políticos. La Convocatoria a elecciones y la Circular de 14 de agosto de 1867, firmadas por el ministro don Sebastián Lerdo de Tejada provocaron una verdadera tormenta en la opinión pública, tormenta que ni siquiera cesó al presentarse el 14 de diciembre del mismo año, ante el Cuarto Congreso, recientemente elegido, la iniciativa del mismo ministro Lerdo para que se llevaran al cabo las reformas o enmiendas a la Constitución con arreglo al sistema señalado por ésta para ser modificada, ya que se limitó esa iniciativa a plantearle al Congreso el cambio en idénticos términos generales o abstractos de la consulta al

electorado, y no presentándole un proyecto de los nuevos textos constitucionales.

Los Congresos quinto, sexto y séptimo se ocuparon de esas reformas constitucionales y conocieron, respectivamente, de tres dictámenes, fechados en 24 de diciembre de 1869, 25 de octubre de 1871 y 7 de octubre de 1873, habiéndose votado finalmente tales adiciones y enmiendas al 8 de abril de 1874, y hecha la declaratoria sobre la terminación de las reformas por Decreto de 6 de noviembre siguiente.

El presidente Lerdo de Tejada, al abrirse el primer periodo de sesiones del Octavo Congreso con fecha 16 de septiembre de 1875, declaró: “La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque se combina la representación igual de los Estados con la proporcional a la población, ya porque el mayor acopio de luces y la doble discusión de las leyes harán del Congreso Federal un centro fecundo de bienes para la República”.

La accidentada gestación de estas reformas constitucionales durante ocho años explica algunos defectos o ciertas anomalías que presentaron, las que no fueron remediadas sino hasta la nueva Constitución Federal aprobada el 31 de enero de 1917, aunque debe observarse que en la fracción X del artículo 89 subsistió un error que no fue subsanado sino hasta el año de 1988, en que fuera publicado un decreto de reforma en el *Diario Oficial*.

No obstante que al restablecerse el Senado de la República por virtud de dichas reformas, se atribuyó a la Cámara Federal una serie de facultades como exclusivas, entre ellas las que en materia de las relaciones exteriores correspondían al Congreso unicameral, no se hicieron las correspondientes supresiones de esas facultades en el artículo 72 que enumera la competencia del Congreso; por lo que resultó que, simultáneamente, unas mismas atribuciones correspondían, tanto a las dos Cámaras en forma conjunta, como al Senado de modo exclusivo.

Defecto tan grave de técnica legislativa cometido en nuestra Ley Fundamental, no tuvo mayores consecuencias, por el burdo remedio de aceptarse que en un mismo texto vigente pudieran convivir las normas derogadas y sus correspondientes derogatorias, o por el igualmente absurdo de considerar que preceptos referentes al conjunto legislativo quedasen sujetos a excepciones establecidas en favor de sólo una asamblea.

En el mismo defecto de técnica se incurrió al mantenerse en el artículo 85, relativo a las facultades y obligaciones del presidente, la referencia al Congreso, cuando se atribuyó, en forma exclusiva, a la Cámara de Senadores cierta participación en los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules y jefes militares y empleados superiores de Hacienda, y también en mantenerse en el artículo 126, que incluye entre la Ley Suprema de toda la Unión a los tratados internacionales, la referencia a la ratificación de éstos por el Congreso Federal, atribuida exclusivamente al Senado.

Creo de justicia el mencionar aquí, que los autores del primer Dictamen presentado ante el Quinto Congreso, licenciados Ezequiel Montes, Joaquín Alcalde y Rafael Dondé, en el texto de su iniciativa de reformas constitucionales incluyeron modificaciones a la fracción X del artículo 85 y al artículo 126, mencionándose la correspondiente intervención del Senado.

En cuanto al último de los preceptos constitucionales citados, cabe observar que tampoco se hizo la corrección en el precepto correspondiente, al expedirse la Constitución de 1917, o sea el artículo 133, pero tal error de inercia del texto constitucional fue enmendado en la reforma relativa publicada el 14 de enero de 1934.

En el dictamen leído en la sesión del día 7 de octubre de 1873, ante el Séptimo Congreso Constitucional, los autores de aquél, señores Montiel y Duarte, Dondé y Esperón, expresaron lo que transcribo en la parte que nos interesa: "Vienen en seguida los artículos relativos a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y los relativos a las que son propias y peculiares de la Cámara del Senado; facultades todas que en la Constitución vigente están conferidas y atribuidas a la Cámara de Diputados, que es la única que existe. El principio de que se ha partido para hacer esta división es, la de atribuir única y exclusivamente a la Cámara de Diputados el arreglo de ciertos negocios en que se afecta el interés del individuo, como individuo, que es lo que constituye el elemento popular; reservando para el Senado el arreglo de todos los otros en que inmediata o directamente es afectado el interés colectivo de los Estados, que es lo que realmente constituye el elemento federativo" (*Diario de los Debates del VIII Congreso*, t. I, p. 256).

"Pertenece a la segunda categoría aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, ratificar los nombramientos... etc., etc. Nada de esto tiene dificultad, pues figurando inmediata y directamente el interés colectivo de

la Federación, nada más natural que atribuir su arreglo a la Asamblea que viene a representar el interés federativo” (*ibid.*, p. 257).

No se registró un gran debate sobre la atribución de ciertas facultades exclusivas a la Cámara de Senadores, y en sesión del día 22 del mismo octubre se aprobaron sin mayor discusión las primeras de dichas facultades del Senado, aunque aparece del *Diario de Debates*, que el diputado Zárate preguntó el porqué se confiaba a esta Cámara dichas atribuciones, en lugar de conferirlas a ambos cuerpos legislativos.

A nombre de la Comisión, el señor Dondé repuso que “como él (Zárate) sabe perfectamente, el Senado representa la entidad federativa, y siendo los tratados y convenciones cosa que obliga a toda la nación, muy natural ha parecido a la Comisión que quien apruebe esos tratados, sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados. La Comisión ha encontrado también que éstas son las prácticas de las naciones que se rigen de la misma manera que nosotros” (*cf.* Vicente Fuentes Díaz, *El Senado de la República*, 1974, p. 137).

Si bien el legislador que inició el proceso de las reformas constitucionales que restablecieron el bicammarismo, dejó constancia auténtica de la sencilla razón que tuvo para otorgar al Senado sus facultades exclusivas, existen opiniones doctrinales de autores muy próximos a aquellas reformas, que discrepan en cuanto a los motivos de la participación del Senado en la celebración de los tratados internacionales.

En su obra *Elementos de derecho constitucional mexicano*, el jalisciense don Mariane Coronado escribe en 1887: “Al Senado correspondieron las (facultades) que cuadran con su carácter de cuerpo que representa a las entidades federativas en el sistema que nos rige y a la Unión en sus relaciones con las demás potencias del globo. Por eso sus atribuciones privativas se refieren a la armonía y seguridad que deben reinar entre las partes de la Federación y a sus convenios y compromisos con las otras naciones”.

“Esta facultad, en el sistema bicamerista, se reserva al Senado, en razón de que éste representa al país como nación y Estado ante las potencias extranjeras. Los tratados y convenciones (que no son más que una forma de trabajo) afectan a los intereses políticos de la nación, a su respetabilidad, acaso su independencia” (*op. cit.*, pp. 246 y 247).

Muy distinta es la opinión doctrinal del michoacano don Eduardo Ruiz, quien argumenta así: “El artículo 126 (que corresponde al artículo 133 de la Constitución de 1917) da a los tratados el carácter de Ley Suprema de la Unión: así es que para que sean obligatorios, necesitan emanar de un cuerpo legislativo. Hoy, como acabamos de ver, corresponde esa atribución a la Cámara federal. No se tiene en consideración que este cuerpo representa a los Estados, porque el tratado se celebra por la nación como una sola persona política. El Senado se considera en este caso como un cuerpo legislativo, conservador de las tradiciones diplomáticas, como una cámara legislativa permanente, en más estrecha relación con el Ejecutivo, en cuanto a las facultades de éste de dirigir las relaciones diplomáticas. En efecto, en el Senado, la duración de los electos es por mayor tiempo que en la Cámara de Diputados, la renovación no es total en cada periodo, sino que se hace por mitad, y la edad misma que la Constitución exige a los Senadores es una prenda de prudencia y de saber que forman un criterio más experimentado para asunto tan grave como es el ajuste de convenios entre dos o más potencias”.

Después de señalar don Eduardo Ruiz la diferente composición de la Cámara popular, agrega: “hay además el motivo de que puede no ser conveniente que medie largo tiempo entre la celebración del tratado y la ratificación de esos documentos” (*op. cit.*, 2a. ed., 1902, pp. 274 y ss.).

La lectura de este último autor revela que estaba informado de la doctrina federal norteamericana, pues más adelante sostiene la tesis extranjera y recogida también por escritores argentinos, de que “si de las estipulaciones de un tratado resultare alguna ministración de dinero, debe la Cámara de Diputados tomarla en cuenta en el Presupuesto de Egresos y ambas Cámaras votar la contribución que ha de cubrirla”.

Mi recordado amigo Boris Mirkine-Guetzévitch en su obra escrita en francés en el año de 1933 sobre derecho constitucional internacional, afirmaba, a propósito del sistema de los Estados Unidos, que si la práctica exime, por una parte, de la necesidad de obtener el consentimiento del Senado en ciertos casos, la misma práctica aporta también una muy importante restricción a la competencia diplomática del presidente: todos los tratados que derogan una ley o imponen una carga financiera complementaria deben recibir una aprobación legislativa completa, esto es, su ratificación está subordinada no solamente al consentimiento del Senado, sino también de la Cámara de Representantes; por lo que ésta ha comprendido rápida-

mente que a pesar de que la regla formal de la Constitución exige sólo el consentimiento del Senado, cuando se trata de una ley o de las finanzas, la lógica constitucional exige también el consentimiento de la Cámara de Representantes. De esta manera, si la compra de Alaska fue aprobada por el Senado, para pagar su precio hubo de solicitarse el dinero a la Cámara, la que resistió conceder la autorización financiera correspondiente.

Veamos ahora el último capítulo de la historia de la participación del Poder Legislativo en la materia de las relaciones internacionales de México.

El primer jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, presentó su proyecto de reformas a la Constitución Federal de 1857, en la sesión del día 10. de diciembre de 1916, pero dicho proyecto fue leído el día 6, y en cuanto a los preceptos referentes a las atribuciones del Poder Legislativo y las funciones exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, fueron objeto del dictamen fechado el 11 de enero siguiente, aprobatorio, sin modificación alguna, de la iniciativa del primer jefe.

En el proyecto de Carranza fue corregido ya el error cometido en las reformas constitucionales de 1874, de dejar incluidas dentro de las facultades que correspondían al Congreso, dividido ya en dos Cámaras, facultades que se atribuían en forma exclusiva al Senado de la República; pero como ya lo observamos, no se enmendó en aquel proyecto el mismo error de inercia legislativa que afectaba a otros preceptos de la Constitución reformada cuarenta y dos años antes, los que seguían mencionando al Congreso de la Unión y no al Senado como el colaborador de ciertas tareas encomendadas al Presidente de la República, ello precisamente en el campo de los tratados.

Sin discusión alguna, la Asamblea de Querétaro, en sesión de la noche del 15 de enero de 1917 y por unanimidad de 151 votos, aprobó los preceptos referentes a las funciones del Congreso de la Unión y a las particulares de las dos Cámaras; por lo que ningún dato adicional nos ofrece el *Diario de los Debates* del último Congreso Constituyente mexicano, asamblea que, salvo la única enmienda de los errores en que incurrió la reforma del año de 1874, mantuvo el sistema constitucional promulgado por el presidente Lerdo de Tejada.

En el largo periodo de *catorce* lustros que ha corrido desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de enero de 1917, nuestra Carta Magna ha cambiado la redacción de muchos artículos, por virtud de tantas reformas fragmentarias, que aun es difícil elegir el criterio para computar el número de sus enmiendas, pero sin que las más de trescientas cincuenta modificaciones de su texto lo hayan afectado en su estructura fundamental; por lo que podemos afirmar que ella ha sido y lo es al mismo tiempo, “inmutable y cambiante”.

En cuanto a la materia que nos concierne, cabe precisar que en la primera edición del presente trabajo, aparecida en la obra *Derechos del pueblo mexicano. México, a través de sus constituciones* (México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985), señalé que, en un franco e inocuo error de inercia, el texto de la fracción X del artículo 89 mencionaba que los tratados con las potencias extranjeras habían de someterse a la ratificación del Congreso, en vez del Senado, como correcta y originalmente se dispuso en la fracción I del artículo 76. Sin embargo, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 11 de mayo de 1988, dicho error no sólo fue corregido sino que se incorporaron siete principios que deberán observarse por el Presidente de la República en la conducción de la política exterior.

Así pues, la reforma puntualizó que corresponde al Senado aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Federal y que la responsabilidad de dirigir la política exterior recae en este último, subsanando el referido antiguo error de inercia. Por lo que hace a los principios que deberán normar la actuación del Poder Ejecutivo en las relaciones internacionales —a saber, “la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”—, cabe señalar que dichos lineamientos son una síntesis de la experiencia histórica del pueblo mexicano en su trato con otras naciones y que, a la vez, constituyen una fiel expresión de las tesis reiterada y firmemente expuestas y sostenidas por México en distintos foros internacionales.

Por otra parte, desde hace cinco lustros se hizo una supresión parcial de texto de la fracción XIII del artículo 73, que trata de las facultades del Congreso Federal, fracción que se iniciaba así: “Para reglamentar el modo

como deban expedirse las patentes de corso”, palabras que fueron eliminadas en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de 21 de octubre de 1966. En concordancia con esta reforma fue entonces suprimida la fracción IX del artículo 89, que atribuía al Presidente de la República la facultad de “conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso”.

Estas supresiones relativas al corso marítimo obedecieron a lo obsoleto de éste por los cambios registrados en el derecho de gentes, más que por razones propias del derecho político interno.

Si hubiera sido diputado el ilustre Fray Servando Teresa de Mier a la XLVI Legislatura de nuestro Congreso Federal, habría recordado con orgullo, como lo hizo en el Constituyente de 1824, las proezas de los corsarios insurgentes de Nueva Orleans y Galveston, los daños hechos al comercio con la península y a las comunicaciones del gobierno virreinal, las utilidades obtenidas en la captura de las embarcaciones españolas, así como el respeto que se tenía en los puertos del Seno Mexicano al pabellón ajedrezado del Congreso Mexicano de Puruarán.

Al reformarse, en 1934, el artículo 133 Constitucional, precepto que contiene la Cláusula de la Supremacía Federal, según se le denomina por la doctrina extranjera, adicionándose nuestro texto con la mención o requisito de que los tratados estén de acuerdo con la Constitución, se hizo la correcta referencia a su aprobación por el Senado, subsanándose así el defecto que hubimos de señalar en forma reiterativa. En esa misma reforma se hizo una modificación de mero estilo al cambiarse las palabras *hechos y que se hicieren* por las más apropiadas referentes a los tratados internacionales, *celebrados y que se celebren*.

El estudio de la adición del requisito o condición de fondo de que para formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión, todos los tratados internacionales han de estar de acuerdo con la Constitución Política Federal, es materia de tanta extensión como profundidad, que su examen limitado a los campos del derecho constitucional y del derecho internacional público quedaría incompleto por trascender a una esfera doctrinal de superior rango a ambos derechos.

Poco podría agregar a lo que expuse en mi pequeño trabajo leído en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* (t. VIII, abril-junio de

1946, pp. 167-181), bajo el título *La Constitución y los Tratados Internacionales*.

Sigo todavía atento y perplejo ante la inagotable discusión del problema sobre las limitaciones constitucionales que tiene el poder del gobierno nacional para la celebración de tratados, debate empeñado entre la tesis de que no existen más límites a este importante poder conjunto del Presidente y del Senado, que los derivados de disposiciones explícitas contenidas en la Constitución Federal, como las que marca nuestro artículo 15, y la tesis opuesta, que es en el sentido de que los tratados internacionales se encuentran también sujetos a las restricciones que fija esa ley de leyes para las normas emanadas del Congreso.

Creo que bástame por ahora citar una sola opinión doctrinal representativa de una tesis intermedia y que he elegido entre varias. Glendon A. Schubert, en su obra *Constitutional Politics*, publicada en 1960, sostiene lo que traduzco así: “Las leyes son hechas por el Congreso y están sujetas al veto del Presidente, que puede ser, y lo es en ocasiones, superado por mayorías cualificadas en ambas Cámaras. Los tratados, sin embargo, son hechos por el Presidente y están sometidos al poder de veto de una minoría de sólo la Cámara Alta. Por supuesto, muchos tratados no son autoejecutivos, sino que requieren de una legislación que los cumpla para proporcionar fondos y de una maquinaria administrativa que los aplique, lo que proporciona a la Cámara una voz, aunque indirecta, lo mismo que en otros aspectos de la conducción de las relaciones exteriores.

“En cuanto a que la Constitución no fija limitaciones substantivas por lo que toca a los objetivos de la celebración de los tratados, ello proporciona una fuente importante del poder implícito del Ejecutivo.”

“La cláusula de la supremacía de la Constitución dispone que las leyes que emanen de ella serán la ley suprema de la Unión, pero sólo requiere que los tratados sean celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos. Esto sugiere que el gobierno nacional puede establecer políticas, mediante acuerdos o tratados, que serían inconstitucionales si fuesen formulados en una ley del Congreso. Y esto fue lo sostenido en el caso *Missouri vs. Holland* (1920) (*op. cit.*, p. 349).”

Es también muy importante señalar la mala fortuna de la llamada “Enmienda Bricker”, presentada por el Senador de este nombre, en el año de

1953, ante el octogésimo-tercer Congreso y que fue derrotada el 26 de febrero de 1953 por un solo voto de diferencia; enmienda cuya Sección I disponía: "Una disposición de un tratado que esté en conflicto con la Constitución, no tendrá ninguna fuerza ni efecto alguno", y su Sección II era en estos términos: "Un tratado tendrá efectos como ley interna en los Estados Unidos sólo mediante legislación que sea válida en ausencia de tratado".

La repetida enmienda constitucional se dispó después de tan ligera votación que la derrotó; pero la tesis jurisprudencial del caso *Missouri*, tampoco es tan radical y extrema, pues el Justicia Frankfurter la aplicó en el caso *Dennis vs. U.S.* (1951), usando un potencial de signo contrario, y el Justicia Black, en el caso *Reid vs. Covert* (1957) sostuvo lo siguiente: "Nada en *Missouri vs. Holland* está en contra de lo que aquí se sostiene (que los tratados no pueden contravenir las garantías constitucionales). Allí la Corte cuidadosamente hizo notar que el tratado no era inconsistente con ninguna provisión específica de la Constitución".

Si examinamos la Constitución de la República Argentina de 25 de mayo de 1853, que en algunos de sus más importantes preceptos sigue más fielmente que la mexicana al modelo norteamericano, y si se la compara con la nuestra, hallaremos que allí la intervención del Poder Legislativo en la aprobación de los tratados celebrados por el presidente corresponde conjuntamente a las dos Cámaras, lo que refuerza la opinión de sus comentaristas, que sostiene el carácter substantivo de ley de dicha aprobación.

El precepto de la supremacía constitucional (artículo 31), que incluye a los tratados entre la ley suprema nacional, es idéntico en su forma y en su fondo, al artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos y a los artículos 126 y 133, respectivamente, de las Constituciones mexicanas de 1857 y de 1917, ésta en su texto anterior a enero de 1934.

Pero este precepto de la Constitución argentina se encuentra en el capítulo de la parte primera de las *Declaraciones, derechos y garantías*, y en el mismo capítulo se halla el artículo 27 que dice textualmente: "El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que *estén de conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución*."

El examen de esta fórmula declarativa y programática argentina, aunque se encuentra destacada de la Cláusula de Supremacía y no hace referencia

a los órganos que intervienen en la celebración y aprobación de los tratados, contiene la esencia de las palabras que se adicionaron en el texto del artículo 133 de nuestra ley fundamental.

Aun cuando el precepto de la Constitución argentina, contenido en su parte dogmática, declara, desde el año de 1853, la necesidad de que los tratados internacionales estén de conformidad con los principios de derecho público establecidos en aquella norma fundamental, la jurisprudencia y la doctrina de este país de La Plata no difieren substancialmente de las tesis debatidas en el vecino nuestro del norte, en cuya Constitución no existe tal fórmula programática; por lo que no tengo la esperanza de que en México hayamos logrado nada con la reforma de adición al texto del artículo 133 constitucional, ni en el campo de nuestro derecho político interno, ni menos aún en la esfera del derecho internacional.

Por vía de recapitulación y procurando concluir ya mi extenso trabajo, en el que he ido abandonando una serie de problemas relacionados estrechamente con el tema asignado, he de afirmar que en México hemos seguido en esta materia un sistema correcto o adecuado, con arreglo al modelo de los Estados Unidos de Norteamérica. Como en toda Federación, el Gobierno de la Unión debe ser el que maneje, de modo exclusivo, los asuntos internacionales, ya que es un hecho bien reconocido que ningún Estado Federal pueda funcionar adecuadamente sin el poder indispensable para controlar los aspectos básicos de las relaciones exteriores.

Creo también que el Poder Ejecutivo debe ser el conductor de la política en esa materia y que posee un poder que no requiere leyes emanadas del Congreso de la Unión para su ejercicio, aunque sí está, aquél, sujeto a las restricciones que señale la Constitución Federal, siendo significativa al respecto la reforma de 11 de mayo de 1988 a la fracción X del artículo 89 constitucional, que establece los principios normativos que deben observarse en la conducción de la política exterior.

Pienso también que es atinada la participación del Senado en la aprobación de los tratados con las potencias extranjeras, ya que dicha Cámara es más adecuada, por el reducido número de sus miembros y por otros datos de su integración, para discutir los asuntos exteriores, aunque se haya criticado que por convertirse los tratados en la ley suprema de toda la Unión no participe, en la aprobación de ellos, la Cámara popular. Sin embargo,

a propósito de esta particularidad, soy de la opinión que debería haberse copiado la norma del modelo de que para la aprobación de los tratados, es necesaria una votación afirmativa de dos terceras partes del número de Senadores que formen el quórum de asistencia.

Igualmente debería adoptarse una mayor participación del Senado mediante la que significa la fórmula norteamericana *advise and consent*, que es más amplia que la de nuestro sistema de la simple aprobación y ello, por mayoría de votos, sin calificación alguna. Esto significa la necesidad de un reforzamiento de la Comisión permanente senatorial encargada de los Asuntos Exteriores y su asociación estrecha con el ministro encargado de los negocios internacionales.

Sin el menor sentido de crítica negativa, pero sí en cumplimiento obligado de un deber académico y en ejercicio de un derecho cívico ineludible, debo expresar y reiterar lo que he expuesto en la cátedra y escrito en algunos ensayos y en artículos de la prensa, de que se registró un gran retroceso en nuestra vida política como consecuencia de las erróneas enmiendas constitucionales publicadas en abril de 1933, erróneas por ilógicas y contrarias a la técnica política y a la tradición histórica; enmiendas que consistieron en suprimir la posibilidad de la reelección inmediata de los miembros del Senado, así como en destruir la permanencia de esta Cámara federal mediante la renovación total de la misma, ello sólo para hacer que coincidan los periodos sexenales del Ejecutivo y de los senadores. Sin embargo, debo manifestar mi beneplácito con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de 15 de diciembre de 1986, la cual estableció la renovación por mitad de la Cámara Alta cada tres años, si bien cabe insistir sobre la necesidad de restablecer la posibilidad de reelección inmediata de los senadores.

El Senado, representante de las entidades federativas, debe recuperar su elevado rango institucional que le asignaron nuestros fundadores, para poder así ser un cuerpo legislativo que realice con plenitud y decoro la delicada función en la esfera de las relaciones exteriores.

# JEREMIAS BENTHAM: EN LOS ORIGENES DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Mario Gilberto AGUILAR SANCHEZ

*SUMARIO: I. Introducción; II. Los tratados parlamentarios de Bentham y su recepción en el continente europeo y en México; III. Contenido de la obra "Táctica de los congresos legislativos" de Jeremías Bentham; 1. Contenido desde el punto de vista funcional; a) Publicidad de las operaciones del Congreso; b) Titulares del derecho de iniciativa; c) Caracteres de las iniciativas o proyectos; d) El debate; e) La votación; 2. Parte orgánica del contenido; a) Cuerpos legislativos; b) Separación del cuerpo legislativo en dos asambleas; c) Organos de la cámara, y d) El edificio cameral.*

## I. *Introducción*

A finales del siglo XVIII las reglas que integraban el régimen interno del parlamento inglés y que normaban el ejercicio de sus poderes eran de gran antigüedad, producto de la costumbre, y jamás habían estado contenidas globalmente en código escrito alguno.

En esta época Jeremías Bentham, abogado y político inglés, exponente importante del utilitarismo, observa y analiza el comportamiento político de su país. Su pensamiento utilitarista se refleja en su obra y se le considera como uno de los reformistas legales más efectivos. Consideraba como fin esencial de las leyes alcanzar la felicidad pública, la cual implica el bienestar de la

mayoría de las personas.<sup>1</sup> Además, resulta de gran importancia para lograr la efectividad de las leyes —decía— que éstas sean conocidas y comprendidas por sus destinatarios, motivo por el cual gran parte de su trabajo consistió en elaborar códigos escritos y cuerpos legales sistematizados y accesibles, por lo que se señala como uno de los más importantes precursores de la codificación.

Varios códigos, por él elaborados, fueron adoptados parcial o totalmente, primero en países del continente europeo, como Francia, Alemania, Grecia, España, y después de otras latitudes, como Canadá, Australia, América Latina y los Estados Unidos.

A lograr esta penetración contribuyó en mucho su amistad con el exiliado suizo Esteban Dumont. Este último tradujo al francés gran parte de la obra de Bentham, por lo que fue su mayor difusor. Dumont recogió y preparó algunos de los escritos que Bentham había elaborado sobre el parlamento de su país, y los llevó al Continente.<sup>2</sup>

Analizando la obra parlamentaria de Bentham se observa su familiaridad con esta institución debido, probablemente, a la experiencia adquirida durante su militancia en el partido "Tory". En ésta, Bentham recoge, con base en lo observado por él hasta el siglo XVIII, varios aspectos de la estructura y funcionamiento del Parlamento inglés.

Los escritos que forman su obra en esta materia constituyen acaso el primer "intento de simplificación teórica de la masa inmensa de detalles de procedimiento"<sup>3</sup> reguladores del funcionamiento parlamentario inglés. Y esto, la sistematización que imprimió en sus trabajos, fue lo que hizo muy atractiva su obra, provocando una influencia notable en los parlamentos suizos, en el francés de la restauración, los parlamentos alemanes a

---

<sup>1</sup> Probablemente estos desgloses de Bentham lo conducen a omitir en sus tratados consideraciones específicas respecto a los grupos minoritarios integrantes del Parlamento.

<sup>2</sup> Dumont fue miembro del Consejo Representativo soberano de Ginebra y en esta calidad elaboró para este cuerpo en 1824, el Reglamento para su Gobierno, basado en la obra de Bentham, a la cual sólo hizo ligeras adaptaciones.

<sup>3</sup> Carl J. Friedrich. *La organización constitucional democrática*, F.C.E., México, 1946.

partir de 1848, el belga e italiano y, a través de éstos, en los de muchos países del mundo, perdurando esta influencia hasta nuestros días.

Sus ideas se reflejan en sus escritos. Por ejemplo, su racionalismo lo hizo oponerse a la existencia de la Cámara Alta, pues ésta era, a su parecer, inútil. En efecto, si una Cámara tenía una producción legislativa deficiente, la otra enmendaría estas deficiencias (argumento que apoyaba el bicameralismo), pero Bentham opinaba que el raciocinio de los miembros de una Cámara haría que se subsanaran los errores por ellos cometidos y, en caso extremo, aquéllos, es decir, los miembros podrían ser substituidos, por lo que la segunda Cámara perdía su razón de ser.

Además, las funciones parlamentarias, argumentaba él, eran tareas esencialmente legislativas, lo que lo hizo omitir en sus trabajos consideraciones sobre enfrentamientos políticos entre los partidos en el seno del Congreso, en parte por ser algo para los ingleses evidente y natural y, en parte, por no haber estado aún claramente definido el sistema de partidos.

Escapan a Bentham algunas cuestiones que a veces por obvias y a veces por no advertidas no registran sus escritos. Ejemplo de esto es la presunta neutralidad del Presidente de la Asamblea, lo que lo hizo restarle importancia a las funciones del liderazgo tan relevantes en este tipo de órganos y de las cuales no carecía el Parlamento británico, puesto que esta función estaba a cargo del propio gobierno. Así, ésta, como otras omisiones en sus escritos, provocaron que cuando otros parlamentos lo adoptaron, enfrentaran serias dificultades.

## II. *Los tratados parlamentarios de Bentham y su recepción en el continente europeo y en México*

La obra de Jeremías Bentham en materia de reglamentación parlamentaria consta de dos trabajos. El primero, sencillo pero substancioso, tuvo la intención de servir y auxiliar a los estados provinciales franceses reunidos en 1787 y se le denominó "Reglamentos observados en la Cámara de los Comunes para discutir y votar las materias", según el título que lleva la traducción mexicana que hiciera un ciudadano del estado de Jalisco, basada en la de Dumont en el año de 1814.

El segundo trabajo, publicado por primera vez en francés en 1816 por Dumont, fue más amplio y profundo, y se tituló "An essay on political

tactics”.<sup>4</sup> Este tuvo ya no un destinatario particular, sino un propósito de utilidad universal y fue traducido a varios idiomas, lo que contribuyó a su difusión.

En 1787 se reúnen en Francia los Congresos Provinciales. En sus trabajos se muestran torpes y distan mucho de ser órganos eficientes. Ello es consecuencia de la multitud de cuestiones surgidas en relación a su procedimiento interno, de la precipitación con que se tomaban las decisiones en su seno, de la duplicidad de funciones y, en términos generales, de la falta de experiencia de sus miembros para estos oficios.

Bentham, al tanto de esta situación, se da a la tarea de elaborar una especie de manual que recogiera las formas observadas y principales experiencias del Parlamento de Inglaterra que para aquel entonces ya tenía una situación bastante avanzada en materia de normas procedimentales.

Este manual, producto del amplio conocimiento que Bentham tenía de la institución parlamentaria inglesa y del deseo de este “ciudadano del mundo”, como él se autonabraba, de auxiliar a los asambleístas franceses en el cumplimiento de sus deberes, fue comenzado en 1788 y esperaba concluirlo antes de la apertura de los estados generales. “Yo hago un bien a mi patria si puedo contribuir para que se dé a la Francia una Constitución más libre y más feliz”, decía Jeremías Bentham.

Pero llegó el año de 1789, los estados generales ya estaban reunidos y el trabajo de Bentham no era aún concluido. A finales de junio de 1789 la Asamblea Nacional Francesa hubo de reconocer los defectos y vicios de sus reglas de procedimiento, así como la necesidad de darse unas nuevas. Para esto la Asamblea procedió a formar una comisión que trabajase en este sentido, entre cuyos miembros figuró el conde Mirabeau.

Por otra parte, el trabajo de Bentham estaba elaborado en forma narrativo-descriptiva y, aunque sencillo, era bastante completo. Hacía referencia a los oradores y al uso de la palabra, a las comisiones, mociones y votación, a los diarios y registros parlamentarios, los recursos, la responsabilidad

---

<sup>4</sup> An essay on political tactics, or inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political assemblies: principally applied to the practice of British Parliament, and to the constitution and situation of the National Assembly of France.

ministerial, a los dictámenes, peticiones y funciones jurisdiccionales del Congreso, principalmente.

Este esquema del procedimiento inglés que pretendió servir como modelo a la Asamblea Constituyente de Francia le fue remitido a Mirabeau (probablemente por Dumont), sin que lograrse tener aplicación en aquella Asamblea. Narra el propio Dumont que Mirabeau presentó a la Comisión arriba mencionada el estudio de Bentham, pero uno de sus integrantes, sintiendo lesionado el honor nacional francés, replicó a Mirabeau “no queremos nada de los ingleses ni debemos imitar a nadie”. Así, en aquel momento, la Comisión desechó el trabajo de Bentham sin que paralelamente ésta elaborase normas que eficazmente acabaran con los defectos de las preexistentes, lo cual repercutió en sus procedimientos.

Años más tarde, Jeremías Bentham amplía sus primeros escritos y crea la obra llamada “An essay on political tactics” que de manera más extensa y detallada abunda sobre los aspectos del Parlamento inglés. Fue publicada por vez primera, en francés, por Dumont, en el año de 1816 y fue rápidamente traducida a varios idiomas, entre ellos al nuestro. La primera traducción al español es muy probablemente la mexicana, de un jalisciense cuyo nombre se desconoce. Existe otra traducción castellana publicada en Burdeos en 1829, bajo el título de *Tácticas de las Asambleas Legislativas*.

Sin embargo, es importante subrayar que la primera traducción hecha “por un ciudadano del Estado Libre y Soberano de Jalisco”, fechada en la ciudad de Guadalajara en el año de 1823,<sup>5</sup> es la primera que salió a la luz en nuestro idioma.

“Esta es una obra que trata de formar y dirigir los Congresos, cuya lectura es un deber de los ciudadanos de la afligida y llorosa Anáhuac”, se lee en la advertencia del editor jalisciense que precede a la traducción.

### III. *Contenido de la obra “Táctica de los congresos legislativos”, de Jeremías Bentham*

Podría parecer que referirse al contenido del manual de tácticas de Bentham carece de mayor interés que no sea el meramente histórico; pero si lo anali-

---

<sup>5</sup> Editada en la imprenta del Sr. Urbano San Román.

zamos veremos que los temas por él abordados se asemejan mucho a aquellos que actualmente contienen los modernos reglamentos parlamentarios, mostrando éstos diferencias debidas más que nada a la evolución natural de la institución parlamentaria y a la modernización de la época.

El nombre que utilizó Bentham para titular su trabajo es interesante y dice mucho: *Táctica de los Congresos Legislativos*.

Tácticas —dice Bentham— significa en general orden y “puede servir, pues, para designar el arte de conducir las operaciones de un cuerpo político igualmente que el arte de dirigir las evoluciones de un ejército”, y sigue diciendo, “orden supone objeto. La Táctica, pues, de los Congresos Políticos es la ciencia que enseña a conducirlos hacia el objeto de su institución, en fuerza del orden que debe observar en su marcha”. “El objeto en este ramo del gobierno —se refiere a los Congresos Parlamentarios— consiste en evitar los inconvenientes y prevenir las dificultades que se derivan de una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común.” “El arte del legislador al elaborar un reglamento parlamentario se limita a remover lo que podría perjudicar al desarrollo de la libertad e inteligencia de aquéllos”, es decir, de los legisladores. Concluye Bentham el comentario relativo argumentando que “el bien o el mal que puede hacer un Congreso dependen de dos causas generales”. Una es su modo de obrar y la otra, la más obvia y la más poderosa, es su composición.

## 1. *Contenido desde el punto de vista funcional*

### a) *Publicidad de las operaciones del Congreso*

El carácter público con que se encuentran investidas las sesiones y trabajos de los parlamentos modernos es una característica que recomendaba Bentham para este tipo de asambleas y, en consecuencia, la consideraba parte imprescindible de los reglamentos.

“Coloquemos al frente de su reglamento la ley más propia para conciliarse con seguridad la confianza pública y hacerle caminar constantemente hacia el objeto de su institución. Esta es la Ley de la Publicidad.”

Junto con este pensamiento esboza él mismo una serie de argumentos que considera justifican el carácter público del funcionamiento del Parla-

mento y señala entre ellos el que los miembros del Congreso se ven impedidos de cometer actos ilegítimos debido a la observación de que son objeto por parte del público.

Otra ventaja se deriva del conocimiento que los electores adquieren de la actuación de aquellas personas por ellos elegidos. Y esto es lo que da sentido a la renovación de los congresos.

Por último, se considera ventajoso para los gobernantes el hecho de que un asunto o una medida haya sido debatido teniendo como testigo a la Nación entera, pues esto le dará mayor firmeza.

El trabajo de Bentham está elaborado de tal forma que no sólo enuncia sino que también justifica los puntos por él propuestos e, incluso, llega a mencionar y comentar algunos argumentos en contra de sus propuestas, mostrando un juicio de gran calidad cuyos discernimientos resultan en ocasiones difíciles de superar.

Tal es el caso que nos ocupa referente a la publicidad de las actividades parlamentarias por él recomendadas.

La primera objeción que comenta Bentham es la siguiente: “El público es juez incompetente de las operaciones de un Congreso político, a causa de la ignorancia y de las pasiones de la mayoría de los que lo componen.

“Si yo pasase hasta convenir en que en la masa del público, no hay quizá un individuo entre ciento, que sea capaz de formar un juicio ilustrado sobre las cuestiones que se tratan en un Congreso político, ciertamente no se me acusaría de que debilitaba la objeción; y, sin embargo, aún llevada a tal punto no me parece de fuerza alguna contra la publicidad. Esta objeción tendría alguna solidez si, quitando al tribunal popular los medios de juzgar bien, se le quitase igualmente la facultad de juzgar a su antojo: mas el público juzga y juzgará siempre. Si se abstuviera de juzgar por el temor de juzgar mal, lejos de que se debiera acusar su ignorancia, sería necesario admirar su moderación y juicio. Un pueblo que acerta a suspender su juicio no estaría compuesto de hombres vulgares, sino de filósofos.”

Otra objeción que expone Bentham consiste en que “el deseo de la popularidad puede sugerir a los miembros del Congreso proposiciones peligrosas: la elocuencia que se cultiva es una elocuencia de seducción más bien que de razonamiento, es la de un tribuno del pueblo antes que de un legislador”.

Esta impugnación tiene el mismo sustento que la anterior, presupone la incapacidad del pueblo para reconocer sus verdaderos intereses y, al efecto, comenta: “el número de demagogos que haya producido la publicidad de los debates es muy inferior al de los que ha sepultado bajo sus ruinas. Para que un hombre que ha adquirido una gran popularidad deje de ser temible, no hay más que hacerle ocupar una silla en el Congreso. Colocado en medio de sus iguales, o de sus superiores en talento, no da paso alguno avanzado, en que no sea combatido: sus exageraciones son reducidas al nivel de la exactitud, su presunción humillada, el deseo de una popularidad momentánea no produce más que el ridículo, y el adulator del pueblo acaba por disgustar al pueblo mismo”.

“El cuerpo del público compone un tribunal, y un tribunal que vale más que todos los otros juntos” —opinaba Bentham—, este tribunal es susceptible de cometer errores, pero es, quizá, el único incorruptible y se allega a él la justicia y la nobleza de una nación, “tiene el último fallo sobre el destino de los hombres públicos y las penas a que condena son inevitables”.

Otra ventaja de la publicidad consiste en asegurarse la confianza de las personas, “el mejor proyecto preparado en las tinieblas excitaría en ciertas circunstancias más terror que los más depravados bajo los auspicios de la publicidad” —prosigue Bentham— “poneos en la imposibilidad de no hacer cosa alguna sin conocimiento de la nación: hacedle ver que no podéis ni engañarla ni sorprenderla, y le habréis quitado al descontento las armas que habría podido convertir contra vosotros”.

Y con la sensatez que caracterizaba a Jeremías Bentham y sin pretender darle un carácter absoluto a la publicidad que él proponía como investidura de las funciones parlamentarias, decía, “que una política secreta excuse alguna vez los inconvenientes, es cosa que yo no pretendo negar; pero tampoco dudo que a la larga sea mayor el número de los que produce, que de los que salva”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Congruentemente con este pensamiento Bentham expresa algunas excepciones a la regla de publicidad. “La publicidad —dice— debe ser suspendida en el caso de que ella produjese los efectos siguientes: 1o. Favorecer los proyectos de un enemigo; 2o. Perjudicar sin necesidad a personas inocentes; 3o. Infligir una pena demasiado severa a culpables.∴ No se puede hacer una ley absoluta de la publicidad porque es imposible prever todas las circunstancias en que se puede encontrar un Congreso. Se dan reglas para un estado de calma y seguridad; pero éstas no son

Por último, enuncia como argumento en contra del carácter público de las funciones del Parlamento, que las actividades y opiniones de los miembros de este cuerpo podrían provocar el “resentimiento del jefe supremo” y, en consecuencia, “perjudicar a la libertad de las decisiones”. En contra de lo anterior, Bentham comenta: “respecto de un Congreso semejante, si hay algún peligro por parte de su jefe, no hay otra salvaguardia sino en la protección de la opinión pública, ni es otra su égida que la benevolencia general. La precaución de las deliberaciones secretas sería más aparente que real. Los pasos del Congreso jamás se ocultarían a ese superior, mientras que en cambio estarían ignorados de los que sí se les dejasen los medios, no exigirían saberlos, más que para protegerlos”.

Para finalmente agregar: “sin publicidad no hay bien alguno permanente, bajo sus auspicios ningún mal es durable”. Además, propone una serie de actuaciones que considera deben ser publicadas:

- 1º El contenido literal de cada proposición;
- 2º El de los discursos o de los argumentos en pro y en contra;
- 3º El éxito de cada proposición;
- 4º El número de votos de ambas partes;
- 5º Los nombres de los votantes, y
- 6º Los documentos que han servido de base a la decisión.

Resulta interesante subrayar que el trabajo de Bentham es producto de su observación de la constitución y procedimientos del Parlamento inglés y, excepcionalmente, como es el caso de la publicidad de las funciones parlamentarias, éste se atreve a proponer una serie de medidas que de hecho no existían en aquella época en Inglaterra, rompiendo con las características iniciales del trabajo.

#### b) *Titulares del derecho de iniciativa*

Para que un Parlamento cumpla con sus funciones, cualesquiera que éstas sean, se sigue en este cuerpo un proceso interno que se inicia y culmina

---

posibles en el de turbación y peligro. El secreto es un medio de conspiración: no conviene, pues, que se haga de él la institución de un gobierno regular.”

con la intención de cumplir ciertos objetivos. Asimismo, para incitar el funcionamiento de la maquinaria parlamentaria se requiere de una excitación que puede provenir de diversas personas.

Recordando la gestación del Parlamento inglés se observa que cuando el rey se reunía con representantes de diversas entidades, cada uno de ellos en dichas reuniones tenía pretensiones específicas: el rey obtener recursos y los representantes mejorar las deficiencias de la administración o de las leyes.

Pero con el paso de los años las tareas de los que intervenían en el Parlamento se ampliaron e hicieron más complejas, y los titulares del ejercicio de acciones específicas, como las antes mencionadas, se volvieron cada vez más indeterminados.

Así pues, cuando Bentham realiza sus estudios sobre el Parlamento no pretende redefinir ni reasignar funciones específicas y en cambio habla, en principio, de la obligación y del derecho de proponer, común a todos.

Observador de un régimen parlamentario<sup>7</sup> en desarrollo, Bentham opina que “debe haber en todo Congreso un individuo que esté encargado oficialmente de las iniciativas,<sup>8</sup> es decir, de comenzar las operaciones y proponer las medidas”, y éste debería de ser, en principio, aquel “que ha convocado el Congreso, como que conoce mejor que los demás las necesidades del Estado. La distribución general de los trabajos está a cargo del gobierno: los ministros proponen, el Congreso delibera y resuelve”.

Y si bien lo anterior resulta lógico en un régimen de tipo parlamentario, Bentham añade: “pero el derecho de iniciativa no debe ser exclusivamente el privilegio del Poder Ejecutivo, cada miembro (del Parlamento) debe tenerlo igualmente”.<sup>9</sup> Y apoya este derecho con las siguientes consideraciones:

---

<sup>7</sup> Utilizamos aquí la noción de régimen parlamentario con un sentido contemporáneo, es decir, aquella forma de gobierno cuya designación del Poder Ejecutivo proviene del Parlamento.

<sup>8</sup> Se utiliza el término iniciativa con un sentido amplio, al comprender no sólo un proyecto de ley o de resolución particular o bien de reforma a los anteriores, sino también a la formación del Plan de Trabajo de la Asamblea, por ejemplo.

<sup>9</sup> Resulta lógico que en este tipo de sistema sean los ministros, miembros del Poder Ejecutivo, quienes posean las mejores bases para ejercer el derecho de Iniciativa, pero eso no significa que exista alguna norma que “asegure a sus mociones

1º Se aprovecharía la pericia del Congreso, la cual puede ser mucha debido a lo calificado y numeroso de sus integrantes;

2º Se presentaría la posibilidad de acabar con los abusos que comete el gobierno y que le son favorables, lo que no ocurriría en caso de que el derecho de “proponer” fuese exclusivo del gobierno, y

3º Si el Congreso sólo tuviese el derecho de negar ( y aprobar, en su caso) y careciera del de proponer, es muy probable que abusará de esta facultad debido, entre otras cosas, al deseo de hacer ceder alguna cuestión al gobierno para afirmar su poder, haciendo de esta facultad un arma ofensiva en perjuicio de las propuestas que fuesen saludables.

### c) *Caracteres de las iniciativas o proyectos*

Para que el Parlamento alcance un acto definitivo en relación a un asunto de su competencia se requiere, como en cualquier otro tipo de decisión que se tome, pasar por tres etapas: una proposición (precisar las alternativas), un debate (sopesar las opciones) y una resolución o decisión (elección de alternativas), las cuales son nociones muy familiares, como dice Bentham que “se conciben fácilmente, pero se explican con dificultad”.

En el caso de un cuerpo parlamentario, la operación que sirva de base para alcanzar una resolución consiste en un proyecto que un individuo o grupo de individuos presenten en forma de moción. Una moción, en términos generales, consiste en la expresión de una proposición que es sometida a la deliberación del Congreso para su aprobación, rechazo o modificación.<sup>10</sup>

Una vez formulado el proyecto definitivo no quedaría más que deliberar, emitir y hacer el recuento de los votos antes de obtener la resolución

---

la preferencia sobre las de cualquiera otro (miembro del Parlamento), ni que establezca en su favor la anterioridad en la palabra”, sucediendo de hecho que “en el curso ordinario de los asuntos los ojos de todos se fijan sobre el ministro”. Sea que presenta un plan, sea que hable para sostenerle, es escuchado con un grado de atención que le es peculiar”.

<sup>10</sup> Podríamos, en un intento por sistematizar las excitativas que inician el procedimiento parlamentario, considerar como género al término moción y como especies de este género a las iniciativas de ley, a las de decreto y a las de reforma, por ejemplo.

final;<sup>11</sup> pero antes de llegar a esta última, es necesario considerar algunos actos intermedios que resultan de gran importancia y respecto de los cuales Bentham formula una serie de observaciones:

i) Importancia de conocer anticipadamente los asuntos a tratar

Considera Bentham que el Congreso debe tener conocimiento previo del plan de sus ocupaciones para que “éste no dependa de la casualidad ni esté expuesto a sorpresas”.

Al efecto agrega: “una discusión cuyo objeto estuviere anticipadamente conocido será más reflexionada y más breve: las razones en pro y en contra habrán sido meditadas, y los contendientes habrán tomado su puesto y graduado sus fuerzas”.

Considera que una forma de lograr lo anterior sería que se tuviese la obligación, consignada en una norma, de llevar registros en los que se inscribieran las mociones formuladas y consistentes en proposiciones (proyectos

---

<sup>11</sup> Por lo que respecta a la decisión final a que llega un Parlamento, Dumont hace una diferencia entre decreto, acuerdo y resolución. Resultando de esto una puntualización benéfica, más que por la conceptualización por él elaborada, por la intención del ginebrino de acabar con la confusión de actos en que pueden culminar las actividades de los parlamentos.

Así pues, decreto, acuerdo y resolución, que utilizadas indistintamente —según Dumont— para designar el acto definitivo de un Congreso, significan:

— Acuerdo. “Cuando se dice acuerdo se figura uno las ideas como fluctuantes, o como se pasan sucesivamente en el entendimiento de que escoge una y se para en ella.”

— Decreto. “Decreto ofrece a poco más o menos la misma idea: se han visto y contemplado diversos objetos, se ha hecho juicio del que se juzga mejor, y se fija uno en él.”

— Resolución. “Cuando se dice resolución se presenta una cuestión; como un nudo que se tiene que desatar. Esto no es más que un ejemplo de la manera con que se podrían explicar los términos fundamentales de una ciencia por la etimología.”

Dentro del sistema jurídico mexicano el artículo 70 constitucional expresa que “toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto”.

Al efecto, Felipe Tena Ramírez comenta que la expresión anterior proviene del artículo 43 de la Constitución centralista de 1836, con la diferencia de que posteriormente la Constitución de 1857 y luego de 1917 omiten la definición que de ley y de decreto hacía la de 1836, y que al decir de Rabasa es la mejor noción que al respecto se haya vertido en nuestras leyes.

de carácter particular), proyectos de ley y las reformas a los anteriores, para que hecho esto fuesen impresos y así tratadas y discutidas en el orden en que hubiesen sido inscritas. A este arreglo o plan de ocupaciones le llama "orden del día".

Sobre lo anterior es necesario hacer dos consideraciones:

Primero. Que el listado de asuntos no será más que una guía que de manera alguna limitará la libertad del Congreso para variarlo, pues el último asunto enlistado podía ser el primero en importancia o bien podría surgir un asunto imprevisto y trascendente que sólo pretende este listado orientar al mejor desahogo de los asuntos y formular un Plan General.

Segundo. Señala Bentham que en lo que toca a los proyectos de ley debe haber un intervalo de tres meses entre la fecha de su registro y la de su discusión en el Parlamento. "Si se ha podido pasar con una ley durante siglos, ¿cómo no podría pasarse todavía tres meses más? Por otra parte, desde que se trata de una ley, la totalidad de la nación se haya más o menos interesada en ella; su objeto es permanente, importa que sea conocida del público y que se hayan podido reunir todos los informes de las diferentes partes del reino, a menos que no se pretenda que los diputados, por una concentración milagrosa, posean todo el juicio y todo el saber de la nación entera y aun de todo el mundo. Las leyes deben estar fundadas sobre los hechos, mientras que los hechos son particulares, no pueden recogerse sino dejando a las partes interesadas el tiempo necesario, para presentarlos a los legisladores. Y añade: "pero la regla no debe entenderse hasta excluir las correcciones repentinas; porque las ideas nuevas salen frecuentemente del debate mismo; la ocasión las hace nacer y los medios de conciliación casi no pueden ofrecerse sino después que se han apurado el pro y el contra. Mas si no debe desecharse una corrección que no ha sido anunciada, se puede y se debe exigir de su autor la declaración de que este retardo no ha estado en su intención. La naturaleza misma de la corrección proporcionará juzgar de su motivo".

---

El artículo 43 de la Constitución de 1836 expresa: "toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a los que dentro de la misma órbita, sean sólo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

## ii) De la forma escrita y redacción de los proyectos

Todas las proposiciones, ya sean de ley o de reformas a éstas, conviene se hagan por escrito y de antemano, las cuales deben ser un modelo igual al acto que se pretende sancionar.

Y para esto, *Táctica de los Congresos Legislativos*, previene lo siguiente: “toda proposición cuya tendencia es producir un acto del Congreso será redactada por escrito, antes de que le sea presentada, y concebida en los propios términos que deberían constituir el decreto”.

Hecho el señalamiento de presentar los proyectos por escrito habremos ahora de referirnos a su redacción.

Considerando a cada proyecto como destinado a convertirse en ley, es necesario que se elabore de la manera más adecuada para tal efecto. Y si bien no es propio de las normas reglamentarias de un Parlamento indicar la forma de llevar a cabo esta redacción, sí se pueden hacer ciertas recomendaciones.

“Si estas condiciones son observadas, un proyecto de ley, cualquiera que sea su extensión, tendrá forma manejable y dócil al trabajo: será fácil contemplarla en todas sus partes y reformarla.”

Bentham opina que deben ser:

1º Brevedad en los artículos; conveniencia de la numeración.

Los párrafos deben estar señalados con números. “No hay medio más cómodo ni más corto para las citas y las remisiones”.

Comenta Bentham que las actas del Parlamento (recordemos que en esa época no se contaba con un ordenamiento jurídico codificado) eran defectuosas y presentaban importantes inconvenientes en su manejo debido a la falta de orientación para localizar los diferentes mandatos. Y además, se dificultaba en estas actas o documentos conocer dónde comenzaba y dónde acababa cada precepto.

Resulta extraordinariamente interesante un comentario que encontramos en el libro de *Táctica de los Congresos Legislativos* y que es el siguiente: “las primeras actas del Parlamento (habla del inglés) son de un tiempo en

que todavía no estaba en uso la puntuación ni eran conocidos los números árabes. Por otra parte, los estatutos en su estado de sencillez y de imperfección primitiva eran tan cortos y tan pocos en número, que el defecto de división no podía producir inconveniente alguno sensible. Las cosas han quedado sobre el mismo pie por negligencia y por rutina; pero mucho más todavía por un interés secreto de los abogados, que han encontrado su provecho en esta oscuridad del texto legal, y que oponen a toda reforma el espantajo de la innovación: hemos vivido siglos enteros sin conocer los puntos, las comas, las abreviaturas; por qué, pues, adoptarlas hoy en día, argumento que viene a parar en esto: nuestros mayores han vivido con bellotas, el trigo, pues, es un lujo vicioso”.

Por último, se indica lo benéfico de la brevedad de los artículos, pues “cuanto más largos son los artículos, tanto más difícil es comprenderlos conjuntamente y ver con claridad las partes de ellos”, y conviene que las normas prevean “que ningún proyecto de decreto, que contenga más de 100 palabras, por ejemplo, será recibido, a menos que no esté dividido en párrafos marcados con sus números, de los cuales ninguno debe exceder la medida expresada. Este arbitrio tan original, comparecerá desde luego, es no obstante el único de una eficacia absoluta”. Los párrafos más largos en el Código de Napoleón no tienen más de 100 palabras y son muy pocos los que hay de tal extensión”.

## 2º Sencillez en las proposiciones.

Además de sugerir la brevedad en las proposiciones, se recomienda su sencillez, es decir, que la idea que sea propuesta se exprese omitiendo conceptos ambiguos, complicados o superfluos y haciéndola lo más accesible que sea posible. “Cada artículo debe estar reducido a una proposición pura y sencilla: o por lo menos un artículo no debe jamás abrazar dos proposiciones complejas e independientes, de tal naturaleza que un mismo individuo pueda aprobar la una y reprobar la otra.” Se considera que “la claridad sería llevada al más alto grado posible, si cada artículo pudiera presentar un sentido completo, sin referirse a otro”; sin embargo, esto no siempre es posible debido a la interrelación que usualmente existe entre ideas, lo que nos hace que para comprender alguna, debamos remitirnos a otra(s). En este caso se recomienda utilizar un estilo lacónico y varias frases en una sola, pues “éste es el veneno del estilo de las leyes”, que “une los objetos que importa tener más separados”.

Pero presuponiendo que no sea posible dislocar o mantener independientes a las proposiciones, es menester evitar que éstas sean complejas. Y con gran claridad y mostrando una agudeza superior, señala que una proposición en materia de ley se considera compleja cuando comprenda “dos proposiciones de las cuales pueda aprobarse la una y desaprobarse la otra”. Y Bentham abunda al respecto al decir: “por medio de las proposiciones complejas, un Congreso libre de toda violencia exterior podría dejar de existir por una especie de violencia interior. Una buena ley podría convertirse en instrumento para hacer pasar otra mala”.

3º Debe expresarse exclusivamente la voluntad del legislador.

Los preceptos legales deben contener únicamente la disposición o regla de conducta que se pretenda hacer obligatoria, sin mencionar los motivos o razones que originaron la formación de la voluntad del legislador. “Asignar las razones de una ley es una operación separada que no se ha de mezclar jamás con la misma ley”. “Si mezclan en ella razones u opiniones, se indispone contra la ley a todos aquellos que no aprueban estas razones o estas opiniones de que ella hace mérito”, pues podría suceder que muchos que aceptaran el puro precepto legal lo rechazarían únicamente por lo expresado en los apéndices añadidos. “El mismo efecto, puede resultar de escoger un término que lleve consigo un sentido de censura o de aprobación, cuando habría sido necesario emplear un término diferente: hereje por ejemplo, en lugar de no católico; innovación, en vez de mudanza; usura, en lugar de interés legal”.

Mas sin embargo, si se considera conveniente hacer algún tipo de aclaración, explicación previa o razonamiento, esto se puede hacer en un preámbulo (exposición de motivos) o comentarios que acompañe al texto de la ley. “Es decir, que en efecto, por más conformes que estén sobre la medida, pueden los votantes diferir mucho sobre las razones que les obligan a adoptarla” y se proporcione el siguiente ejemplo: “Considerando que no hay Dios, todas las leyes penales relativas a la naturaleza divina, quedan abolidas. Aun cuando todos los miembros del Congreso estuvieran unánimes por la abolición de estas leyes penales, quizá no se encontraría uno solo, entre todos ellos, que no quedase indignado o escandalizado por esta declaración del ateísmo y elegirían reprobear las medidas en su totalidad, antes de obtenerla a tal precio”.

4o. Los proyectos y su contenido.

Es recomendable que el proyecto haga una exposición completa de todos aquellos puntos que la ley deba contar. Es decir, que cuando un proyecto se

ha presentado no omita consideraciones que posteriormente puedan requerirse: “esta condición se refiere a ciertos términos que están expuestos a ser cambiados por términos de la misma naturaleza: por ejemplo, una cantidad, un número, una porción de tiempo, etcétera”.

Lo anterior se debe a una situación que imperaba en el Parlamento inglés y que tenía por costumbre que al señalar, por ejemplo, el tiempo que duraría una pena, simplemente lo dejaba en blanco.

### iii) La presentación de los proyectos

Para lograr que un Congreso tome la mejor decisión requiere tener un buen conocimiento sobre las materias sometidas a su consideración y en consecuencia resulta de gran importancia que los miembros del Parlamento conozcan los diferentes puntos que contiene el texto de la ley, proyectada con precisión.

No se debe distraer el entendimiento de los parlamentarios para memorizar conceptos cuando lo primordial resulta ser articular argumentos.

Otro serio inconveniente que se presenta en los debates, son las digresiones que tengan los oradores en torno al tema en discusión distrayendo al parlamento entero del objeto del debate.

Y para evitar los inconvenientes arriba mencionados, recomienda la elaboración de unas guías que en forma de cuadros sinópticos orienten la dirección de las discusiones, conteniendo además los textos propuestos.

### d) *El debate*

#### i) Inicio o apertura del debate

Para que una moción sea admitida debe ser apoyada, primero por su autor, en segundo lugar por algún otro miembro y una vez admitida la moción deberá ser leída antes que los argumentos que en su pro y en su contra hayan de ser vertidos.

El primero en hablar lo debe hacer en pro y deberá ser el autor de la proposición en cuestión, así pues, los impugnadores tendrán un punto fijo al cual dirigir sus argumentos evitándose digresiones inútiles.

## ii) Formas de debatir: "Debate libre y debate riguroso"

Desde el punto de vista del número de intervenciones, los debates pueden ser sin y con réplica.

El debate con réplica al que Bentham llama "riguroso", no permite que hable más de una sola vez cada miembro. Este tipo de debate se ajusta a asambleas numéricamente grandes, donde gran parte de los miembros pretende hacer uso de la palabra y, por lo tanto, sería una inconsecuencia que alguien hiciera uso de ella por segunda ocasión cuando algún otro miembro no hubiera logrado hablar por primera vez. "Si hay, pues, un sobrante de oradores, más de los que se pueden oír con la comodidad que exige la marcha corriente de los negocios, la exclusión de las réplicas es una ley de necesidad." Y solamente existirá una excepción cuando el autor de la proposición que hubiese abierto el debate pida la palabra al final y se concrete a contestar las partes medulares de las impugnaciones.

En Inglaterra, comenta Bentham, esta última intervención es la que concentra mayor atención.

El debate libre, por su parte, presenta ciertas ventajas. Las réplicas que formulan los antagonistas enriquecen el conocimiento de los asuntos y los oradores que sostienen sucesivamente el pro y el contra provocan, por lo general, atraer la atención de sus compañeros en forma considerable.

El procedimiento del Parlamento inglés, comenta Bentham, adopta ambos tipos de debate, el libre cuando se constituía en "comisión general"<sup>12</sup> y el riguroso cuando funcionaba como "Cámara" y donde no se concede la palabra más que una sola vez.

## iii) Unidad de objeto en el debate

"La unidad del debate será rigurosamente observada; es decir, que estando admitida una proposición no lo será ninguna otra hasta que se haya tomado resolución sobre la primera."

---

<sup>12</sup> En el Parlamento inglés, las comisiones carecen de la importancia que éstas tienen en otros países como es el caso de México y de los Estados Unidos. Y cuando se analizan cuestiones especializadas e importantes, esto lo hace el Parlamento en su totalidad, pero investido en Comisión General; lo que hace que adopte una forma de procedimiento mucho más elástica.

Pretende con esto evitarse discutir sobre materias ajenas a las que han dado origen al debate y así distraer las actividades congresionales impidiendo obtener la voluntad general en torno a la cuestión en turno.

Es usual que en el transcurso de un debate se observe este fenómeno más aun cuando un orador enardecido hace planteamientos ajenos, lo que ocasiona que otros hagan otro tanto. “El interés cambia, la primera proposición queda olvidada por la segunda, sobreviene todavía una tercera, la confusión crece, se aumenta la fatiga sin acercarse al término, y cuando más se avanza es mayor extravío”.

Esta desviación, que bien puede ocurrir sin intención, es procurada en ocasiones por aquellos que avezados en estas cuestiones, pretenden obstaculizar alguna proposición que no les conviene atacar directamente.

Por último, no se considera como materia ajena al objeto del debate “las reformas ni los señalamientos del día ni las proposiciones supresivas, ni las que reclaman una ley de orden en el instante de su violación”.

#### *iv) Orden para conceder el uso de la palabra*

“Ningún miembro, excepto el autor de la proposición, tendrá el derecho de hablar antes que otro. El primero que pida la palabra será el primero que la tenga.

Entre muchos competidores, la preferencia será decidida por el Presidente (o por la suerte). Un orden fijo de preferencia, sea el que fuere, es una de las reglas más perniciosas que se puedan establecer en un Congreso político. Orden aparente: desorden real; igualdad aparente: desigualdad real.

Con motivo de lo anterior se exponen los siguientes razonamientos:

1o. El que esté colocado en los últimos lugares verá sus argumentos expuestos con anticipación por otro;

2o. Se hablará ante “un auditorio fatigado y provenido”;

3o. “Los más hábiles pueden quedar reducidos al silencio” y los más ineptos podrían abusar de la palabra;

4o. El orden fijo impide que “los varios talentos se pongan de acuerdo y que se distribuyan los papeles de la manera más oportuna para su discusión”. En otras palabras, un orden fijo no permitiría que cada quien actuara en el momento y circunstancia propicia, alguien con capacidad para hacer exposiciones o presentar hechos con precisión no siempre ocuparía los primeros lugares en el orden, los débiles en razonamientos técnicos pero astutos en buscar el lado débil de los antagonistas y con gran capacidad de réplica, podrían tener un lugar poco útil a su talento, aquellos con gran capacidad de síntesis y negociación podrían ocupar los lugares primeros en el orden y no los últimos que serían los aconsejables;

5o. En aquellos parlamentos en donde todos los interesados en abordar un tema se inscribieran de acuerdo a un orden, por ejemplo, alfabético, podría ocurrir que se sucedieran en la palabra oradores que hablasen todos en un sentido igual y los opositores tendrían que responder a los primeros discursos en los últimos turnos, acabando con la conveniencia de la alternancia del pro y del contra;

6o Dar preferencia a aquellos que por su jerarquía o estirpe se les juzgue primeros en importancia obliga a los supuestos inferiores a tomar conocimiento primero de la opinión de aquellos superiores, y

7o. Por último, independientemente de cualquier consideración, sin importar la ventaja de hablar antes o después de tal individuo, resulta difícil encontrar un motivo que justifique un orden preestablecido en el uso de la palabra.

Si el Presidente es el que decide se le podría acusar de actuar con parcialidad, si lo hace la mayoría se podría marginar a las minorías, y “si se apela al Congreso, ¡qué pérdida de tiempo!”.

Dentro de la situación anárquica que parece quedar como única alternativa se comenta el ejemplo británico: “no hay orden de preferencia: el modo de pedir la palabra es levantarse de su asiento en el momento en que se ha sentado el que habla. En un caso de duda entre muchos postulantes toca al Presidente decidir: bien que provisionalmente; porque en último derecho la decisión toca a la Cámara”.

Por último, comenta que “un discurso elocuente y juicioso se hace escuchar con placer por aquellos mismos, a cuyas miras se opone. Una arenga

inepta desagrada a todo el mundo, pero especialmente a los que pretende complacer, porque los desacredita”.

v) Primera, segunda y tercera lecturas

Las iniciativas o proyectos de ley que se someten a la consideración del Parlamento inglés deben ser debatidos en tres ocasiones con intervalos cuya duración resulta variable.

A cada uno de los debates se les llama lectura. La primera prácticamente se reduce a formalizar la presentación de la iniciativa (Bill o Iniciativa de Ley), y hacer algunas observaciones de carácter general, estudiando la conveniencia o inconveniencia del proyecto; pero desde un punto de vista general y sin analizar particularmente a los artículos.

Una vez admitido como conveniente se pasa a la segunda lectura, de la cual se dice “es verdadero campo del debate”, donde es considerado cada uno de los diferentes preceptos que contiene el proyecto, proponiéndose aquí las reformas, las correcciones, etc. Recogiéndose unos votos que sirven para sondear el sentimiento de los congresistas, pero que no tienen en forma alguna el carácter de definitivos.

“Reposado el espíritu” y volviendo a analizar fríamente los proyectos, ocurre la tercera lectura ya con un conocimiento muy exacto del proyecto y se vuelve a examinar la conveniencia de adoptarlo en lo general y en lo particular; en esto consiste la tercera lectura.

Los proyectos o iniciativas pueden desecharse después de alguna de las tres lecturas, pero ningún proyecto podrá ser adoptado sino hasta que pasa por estas tres etapas.

Este método presenta una serie de ventajas:

1o. Madura las decisiones, teniendo los oradores la oportunidad de hacer uso de la palabra en diferentes días;

2o. Permite que los miembros se instruyan en la materia y que los interesados sean escuchados;

3o. Evita los efectos nocivos producto de la elocuencia exagerada de algún orador versado;

4o. Permite a las minorías sustentar mejor su posición;

5o. No se prescindirá difinitivamente de los miembros que faltaren a un debate;

6o. La discusión separada por intervalos permite que los proyectos adquieran su verdadera importancia y valor, y

7o. Pretender tomar una decisión en una sola sesión propicia los debates acalorados e intervenciones audaces y sugerentes.<sup>18</sup>

Finalmente resulta interesante el comentario contenido en el manual de tácticas relativo a las tres lecturas. “Antes de la invención de la imprenta, y cuando el arte de leer era desconocido a tres o cuatro diputados de la nación, se había mandado, para suplir a esta falta, que cada (Bill) fuese leído tres veces en la Cámara”. El día de hoy estas tres lecturas son puramente nominales; el encargado se limita a leer el título y las primeras palabras; pero resulta de esto un efecto muy importante: estas tres pretendidas lecturas han traído tres distintos grados, y tres épocas en el otorgamiento de un Bill, en cada una de las cuales puede, al arbitrio, volverse a dar principio al debate.

El manual de *Tácticas de los Congresos Legislativos*, contenía mayores abundamientos sobre este particular, pero entre la fecha de su elaboración y aquella en que lo recibió Dumont se extraviaron algunas hojas correspondientes al tema, como consta en el texto de referencia.

vi) Inconvenientes de los discursos escritos

Esto se debe fundamentalmente a la ausencia de articulación y de correspondencia de unos con otros.

Además, se impide la exaltación espontánea de los oradores que generalmente acompaña a los discursos no escritos y que puede ser benéfica cuando se produce racionalmente. “Una palabra feliz, una expresión exacta, vale un discurso”. La utilidad de los discursos escritos no tiene más objeto que procurar “los consuelos del amor propio a expensas del interés público.”

---

<sup>18</sup> Ocurriría en el caso de un proyecto urgente, que se dieran las tres lecturas en un solo día.

Señala el manual que si bien podría pensarse que un discurso escrito es más profundo y requiere para su preparación un mayor estudio, por el contrario los espontáneos, al utilizar básicamente la memoria, requieren de mayor reflexión y preparación y añade que lo que se escribe no siempre se sabe, lo que se dice es necesario saberlo. El método de lecturas multiplica los discursos, mas no la aportación de ideas.

Impedir la lectura de discursos hará que en los congresos aparezca “esa mayoría silenciosa” que ante la prohibición, su talento no le permite hacer uso de la palabra.

Las consideraciones anteriores se comprenden en la época en que fueron pronunciadas, un Congreso era cuerpo político y no era “una sociedad de académicos” o técnicos, pero las tareas que estas asambleas tienen actualmente asignadas difícilmente podrían ser compatibles en toda su extensión con las ideas anteriormente apuntadas.

#### vii) Asistencia

Comienza el manual de *Tácticas de Congresos Legislativos* por señalar la gravedad de las inasistencias a las sesiones haciendo una reseña de los inconvenientes:

1o. Prevaricación. Con tal de no comprometerse al emitir un voto y así salvar sus intereses, el parlamentario se ausentará, faltando al cumplimiento de sus deberes e integridad;

2o. Al poder ausentarse con toda libertad no se puede tener un conocimiento cabal de los negocios del Parlamento. Y se propicia que se “trafique” con el puesto;

3o. Peligro de sorpresas. Se considera como sorpresa toda proposición cuyo éxito (o quizá una aproximación a éste) ha resultado de la ausencia y que se hubiera malogrado estando completo el Congreso, y

4o. Un Congreso completo ejerce mayor influencia que uno incompleto.

Como prevención a lo anterior se recomienda se haga una deducción económica a los ausentes por cada falta con carácter no de multa, sino de reten-

ción, pues si fuese multa esto conduciría a una especie de pequeño juicio o proceso y, en cambio, si se hace una retención ésta será simplemente el no pago de un servicio no prestado, o si no se reciben honorarios será una especie de indemnización. Estas medidas operan incluso en el caso de las ausencias más justificadas.

viii) Observaciones complementarias

1o. Los discursos deben estar dirigidos al Presidente y no al Congreso General.

Atribuyéndose al Presidente del Parlamento una imparcialidad notable, se señala que las piezas oratorias pronunciadas por los parlamentarios serán de esta manera de mayor respetabilidad y orden;

2o. Al aludir a algún miembro no se debe mencionar su nombre propio, sino apelativos de una manera cortés, ya que de lo contrario cuando alguien sea aludido con algún reproche se podría afectar su imagen. “Esta regla es incómoda, pues cuando los contendientes están muy acalorados, experimentan mucha dificultad en sujetarse a ella; pero esto mismo es la mejor prueba de su grande necesidad”;

3o. Cuando se rebata a algún orador se puede intentar demostrar lo negativo de sus propuestas, lo deficiente de sus conocimientos o instrucción, más aún, su ignorancia, pero siempre se le debe conceder que actúa de buena fe y con positivas intenciones, “si nos es difícil conocer siempre nuestros verdaderos y secretos motivos, es mucha temeridad pretender penetrar los de otros y nuestra propia experiencia debe habernos instruido de cuán fácilmente se engaña uno en este punto”;

4o. Se debe omitir utilizar expresiones procaces, desagradables o violentas. “Todos los que tienen práctica en los Congresos Políticos saben que las expresiones poco comedidas son los manantiales de incidentes, los más tumultuosos, y de los más tercos descarríos.” “El arte de persuadir, dice Pascal, consiste tanto en el de agradar como el de convencer”;

5o. En las proposiciones no se debe manifestar la opinión del Jefe de Estado (Poder Ejecutivo); esto sólo provocaría que se influyera en el Con-

greso en menoscabo de su autonomía o bien que por el puro apoyo o reprobación del Ejecutivo éste fuese atacado en lo personal;

6o. No se deben citar documentos u otra “pieza” cuya veracidad no sea comprobada. Esto ocasionó que en la época de la Asamblea Nacional Francesa emitiera una serie de decretos sobre puros rumores carentes de veracidad, y

7o. Una vez que una propuesta es desechada, ésta no se podía presentar nuevamente en la misma sesión. Esto previene la impertinencia de algún postulante y madura las decisiones.

### e) *La votación*

#### i) Separación entre el debate y la votación

Estos dos momentos distintos, cuya separación pudiera parecer por lógica innecesaria de comentarse, es referida en el manual de *Tácticas de los Congresos Legislativos*, en forma interesante.

En primer lugar, votar equivale a hacer las veces de un juez; emitir una decisión que estaría viciada de origen si previamente no se han escuchado todos los argumentos que pretenden influir a los votantes. Esto ocurrirá sólo al término del debate cuando no queden ya oradores por hacer uso de la palabra.

En segundo lugar, se deben “prevenir las decisiones contrarias a la voluntad real del Congreso”. Suponiendo, como de hecho ocurrió en los Estados Generales Franceses en 1789, que los parlamentarios eran llamados en lo individual primero a debatir e inmediatamente a emitir su voto, esto hacía que muchos otros miembros, subsecuentemente, se pronunciaran en el mismo sentido que el primero, y algunos de los últimos oradores vertían argumentos que por determinada cuestión provocaban el cambio de voluntad de los precedentes, quienes habiendo emitido ya su voto se veían obligados a tomar resoluciones contra su voluntad.

#### ii) Diversos tipos de votación

El objeto de las votaciones es recoger el sentido de la voluntad general formada por un conjunto de voluntades particulares, es decir, la de cada uno de los miembros.

Podemos distinguir diversos tipos de votación:

1o. El voto se emite sobre proyectos o personas, es decir, para decidir sobre alguna iniciativa o para designar a personas en el desempeño de un oficio;

2o. Voto simple y voto compuesto. El primero cuando sólo hay dos opciones, un pro y un contra. En segundo cuando se presentan varias opciones;

3o. Las votaciones pueden ser públicas o secretas, según convenga, a estas últimas se les llama escrutinio;

4o. Una resolución puede tomarse según sea la voluntad de los miembros o independientemente de ella. En el primer caso se trata de una elección, en segundo del azar, y

5o. Por último, hay votación “regular” cuando se cuenta cada uno de los sufragios, y votación “breve” cuando simplemente se calcula de acuerdo a los que se ponen de pie o permanecen sentados o levantan la mano, formándose un juicio cuyo sentido es válido si nadie reclama.

### *iii) Votaciones públicas y secretas*

Puede decirse que generalmente conviene más la publicidad de las votaciones.

Votar públicamente hace que el público conozca quién defiende verdaderamente sus intereses.<sup>14</sup>

Sin embargo, ocasionalmente puede ser conveniente sufragar en secreto, por ejemplo, cuando votar en un sentido o en otro reportaría beneficios ilegítimos, o cuando se votara por pura amistad o se quiera evitar actitudes demagógicas y, en general, cuando lo contrario, es decir, votar públicamente, vaya en contra de la libertad e independencia de los sufragantes.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ver inciso a) relativo a la publicidad de las operaciones del Congreso, donde las razones comentadas resultan coincidentes.

<sup>15</sup> O bien, que se provoque la ira de aquéllos contra cuyos intereses se hubiese votado.

Lo importante es señalar que estos dos métodos no son excluyentes, sino que se complementan cuando se pretende conseguir el sentido de la voluntad general.

*iv)* La emisión del voto

La gran cantidad de asuntos que ocupan a un Parlamento hacen que éste cuente con métodos de funcionamiento expedito, así pues en varios tipos de asuntos se utilizan métodos de votación que aunque expresen el sentir general, carecen de gran precisión en atención al ahorro de tiempo, y que podemos encuadrar dentro de lo que anteriormente se consideró como votación “breve”. Hay dos formas de recoger la votación que se ajusta a los requisitos de prontitud: la votación por aclamación y aquella que se manifiesta con alguna postura corporal.

De la primera se obtiene el sentido de acuerdo a la intensidad de la voz de los votantes, método que presenta algunos inconvenientes como el de aumentar la inexactitud, prolongación de las exclamaciones, desconocimiento del sentido del voto de cada miembro, así como una relación directa entre intensidad y fogosidad partidista.

El segundo tipo de votación depende de la postura corporal que se tome, como levantar una mano, ponerse de pie o desplazarse hacia alguna zona del recinto de sesiones; métodos estos últimos de mayor exactitud y pronta emisión.

Existe otro tipo de votación, la nominal o “regular”, que por su exactitud previene contra los fraudes y tiene las siguientes ventajas: se verifica con precisión el sentir de la mayoría y se da un carácter público al sentido de cada voto.

Pero en un Congreso la voluntad no sólo se expresa en pro o en contra, sino también en forma de abstención.

“Exigir una respuesta afirmativa o negativa de un hombre que está en duda, es sustituir la libertad por la violencia, es forzarle a mentir”. El manual propone que durante las votaciones se haga un recuento de los votos con carácter de abstención que si bien no inclinan la balanza a ningún lado, sí

hacen del conocimiento general la posición de los abstencionistas y, por otra parte, pueden mostrar, en caso de ser numerosos, que el asunto no está suficientemente debatido, pues si bien en ocasiones este voto se debe al deseo de no adquirir compromisos, también es consecuencia de la falta de conocimiento del tema.

#### v) Hora para la celebración de sesiones

Se considera indiscutible la necesidad de señalar la hora en que darán inicio las sesiones, pero se cuestiona la conveniencia de fijar la hora de su término.

Respetando la conclusión de los discursos iniciados, sí es útil tener una aproximación de la hora en que el debate habrá de finalizar.

Se podría pensar que de suceder lo anterior, hubiese algún partido que creyendo verse beneficiado por la continuación del debate en algún día posterior, agotase el tiempo de la sesión con este propósito. "El partido que querría hablar para consumir el tiempo se haría mucho perjuicio a sí mismo. Hablar para no decir nada en un Congreso, cuyos murmullos de indignación se oyen, y delante de un público que observa como juez, es un papel que pide un grado de imprudencia extraordinaria.

Por último se comenta, a diferencia de lo que se recomienda en el manual de "Tácticas de los Congresos Legislativos", que el Parlamento inglés inicia sus sesiones a una hora fija (4:00 P.M.), pero no las cierra a una hora definida, por lo que algunos debates se prolongan por varias horas.

Las sesiones comienzan en la tarde debido a que por las mañanas sus miembros tienen otras ocupaciones, los ministros despachan en los asuntos de sus ministerios, los jueces y abogados acuden a los tribunales y los comerciantes atienden sus negocios, según indica el manual. En consecuencia cambiar la hora de sesionar cambiaría la composición del Parlamento.

Complementando las ideas anteriores, el Senado romano no podía comenzar ningún negocio, sino hasta que el sol saliera y tampoco lo podía concluir, sino hasta que se pusiera, lo cual evitaba "sorpresas".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ver inciso relativo a la asistencia.

## vi) Vestimenta

La utilidad principal de usar un traje uniforme a todos los miembros consiste en diferenciar a éstos del resto de la concurrencia y dar carácter de igualdad a los parlamentarios.

Además, esto provoca una actitud de respeto para los miembros y una actitud más noble de parte de éstos, permite que se les identifique en sus actividades y evita ciertas usurpaciones.

## vii) Concurrencia

Se recomienda admitir a extraños a presenciar los debates en el mayor número posible y en la medida en que no se perjudique al normal transcurso de éstos.

Y, finalmente, encontramos en el manual el siguiente comentario: “¿Y se deben admitir a las mujeres? No. Yo he fluctuado, he pesado las razones por una y otra parte, y me oponía a una privación que tenía todas las apariencias de una injusticia y un desprecio. Mas por ventura, ¿el temerlas es despreciarlas? No admitirlas en un Congreso donde sólo debe reinar la razón, tranquila y serena, es una confesión de su influjo que no podría herir su orgullo”.

## 2. *Parte orgánica del contenido*

### a) *Cuerpos legislativos*

Cuando un grupo de sujetos esterna su voluntad con el propósito de dar origen a un determinado acto común, se conforma un organismo al que el libro “Tácticas de los Congresos Legislativos” denomina “cuerpo”.

Estos cuerpos pueden convertirse en “privilegiados” cuando sus miembros “obrando reunidos bajo un mismo reglamento, han recibido derechos que no gozan los demás ciudadanos”.

Ahora bien, un “cuerpo político” es un cuerpo privilegiado que tiene una existencia permanente y con un número de integrantes definido. Estos, además, pueden ser simples o compuestos, en el primer caso estaremos en presencia de una sola asamblea; en el segundo, de dos o más.

En el caso de un Parlamento como en el de una asamblea de otro tipo se pretende obtener de éstos una voluntad común que determine sus acciones; constituyendo ésta, una voluntad en cierta forma preeminente, debido al carácter de aquellos que le dan origen. “Lo que constituye la operación de un cuerpo político, es el concurso de muchos miembros a un mismo acto. Se sigue pues de aquí que el acto de una asamblea no puede ser sino un acto enunciativo, un acto que produce una opinión o una voluntad. Todo acto de un Congreso ha debido comenzar por ser el de un solo individuo, puede acabar por ser el de un cuerpo.” “Así que la posibilidad de concurrir en un mismo acto intelectual, es lo que constituye el principio de unidad de un cuerpo.”

### b) *Separación del cuerpo legislativo en dos asambleas*

El libro de “Tácticas de los Congresos Legislativos” está basado esencialmente en diferentes aspectos del Parlamento inglés. En consecuencia contempla la existencia de dos cámaras, producto no de una teoría elaborada con antelación, sino de una experiencia histórica vivida por las instituciones políticas británicas, en la que una Cámara congregaba a los nobles magnates y otras clases privilegiadas y la otra a la población común.

Así pues se cuestiona la conveniencia de tener dos cámaras cuya “conformidad de pareceres o conciliación de opiniones” es requisito para originar un acto de Parlamento.

### i) Inconveniente <sup>17</sup>

1o. Esta división será frecuentemente un medio de dar a la minoría el efecto de la mayoría, aun la unanimidad de una de las dos asambleas tropezará contra una mayoría de un solo voto en la otra asamblea;

2o. Esta división favorece dos intenciones que eventualmente pueden diferir (recuérdese la integración de las cámaras en Inglaterra). Se agudiza la oposición de interés y se acepta la indebida preponderancia de una Asamblea;

---

<sup>17</sup> Al haber encontrado concluido el trabajo de Bentham, Dumont suple con opiniones recogidas por él, los inconvenientes del bicameralismo.

3o. Cada Cámara trabaja con diferentes instrumentos, por ejemplo, los argumentos expuestos en una Cámara no siempre se conocerán en la otra, lo que se agrava cuando es el autor de la proposición el que los vierte;

4o. “El resultado final de esta división es establecer una distribución de poderes, que da a una de las Asambleas la iniciativa, y reduce la otra a una simple narrativa.” “Dos Asambleas independientes no pueden existir mucho tiempo sin rivalizar en poder”, y

5o. Es necesario elegir una de las dos cámaras para iniciar las operaciones, decisión que se orientará no por el derecho, sino por el hecho y que podría reflejar el mal influjo de una Cámara.

## ii) Ventajas

1o. Evita la precipitación en la toma de decisiones.

“Esta división es un medio bien seguro para enfrentar la precipitación y prevenir las sorpresas.” Y se comenta que, si bien pueden establecerse en diversas disposiciones reglamentarias obstáculos tendientes a evitar lo anterior, como son las tres lecturas, discusiones en comisión, discusión en lo general y en lo particular, oportunidad de intervenir en las discusiones, etc., “una Asamblea sola y que tuviera en efecto los mejores reglamentos, no los observa, sino tanto como le conviene o le agrada. La experiencia ha demostrado que fácilmente se separa de ellos, y que circunstancias críticas le proveen de un pretexto siempre expedito, y de un pretexto popular para hacer todo lo que quiere el partido dominante”. Así pues, “si hay dos Asambleas, las instituciones serán observadas, porque si la una llega a violarlas, facilitará a la otra un fundamento legítimo para reprobar todo lo que fuere presentado con una innovación sospechosa”. “Hombres que trabajan largo tiempo juntos, contraen enlaces y adquieren maneras de ver, un espíritu de rutina y de cuerpo, que tiene su correctivo natural, en otra diversa reunión. Se puede pues considerar una segunda Asamblea como un tribunal de apelación de la primera instancia”;

2o. “Restricción de poder de una Asamblea sola.”

El hecho de que los miembros de una Cámara sean electos por el pueblo y además sean inmovibles puede propiciar el abuso de poder. Así la existencia de una segunda Cámara podría servir de freno a los excesos de la otra;

### 3o. Separación de grupos de interés común.

Atendiendo a la integración del Parlamento inglés, se recomienda que a los diputados de la nobleza y del clero se les dé una Asamblea distinta (Cámara de los Comunes). Debido, primero, a que si su número no es fijo pudiesen eventualmente adquirir los lores preponderancia sobre los comunes, si estuviesen en una sola Cámara; segundo, a que si están en cámaras separadas se puede conocer la voluntad de uno y otro grupo, sin que se confunda la de unos con la de los otros.

4o. La existencia de dos cámaras facilita numéricamente una mejor y más amplia representación del pueblo.

iii) El bicameralismo es un sistema “menos a propósito para crear que para conservar” y eventualmente favorecida en una nación con una “Constitución establecida”. Pero ¿convendría depositar al poder legislativo en tres o más cámaras? Ocurriría que se vieran multiplicadas las posibles rivalidades, dilaciones de tiempo en el procedimiento y otros objetos perjudiciales, y lo más grave, las alianzas políticas a que éste diera lugar. Asimismo, que el Ejecutivo hiciera una influencia notoria sobre una Cámara o que la comunicación de dos Asambleas nulificara a la tercera, por ejemplo.

#### c) *Organos de la Cámara*

##### i) *Comités*

Considerada la Asamblea como conjunto, se concibe fácilmente que del seno de un gran cuerpo se desprendan otros menos numerosos.

Cualquier Asamblea deliberante ya sea de grandes o medianas proporciones requiere para lograr el buen éxito de sus funciones que los asuntos a que dirija su atención sean previamente analizados y preparados por un grupo menos numeroso que la Asamblea General.

“Cuanto más numeroso es un Congreso, tanto menos es su actitud para ciertos trabajos.” “Cada comisión puede ocuparse de un negocio diferente, los trabajos se distribuyen entre ellas, y su marcha es acelerada: pueden darse a todos los pormenores de un proyecto nuevo, un grado de atención, de que sería incapaz un grande Congreso.”

Sin embargo, y si bien es cierto que desde las Asambleas más simples hasta la gran mayoría de parlamentos del mundo acogen este procedimiento de formación de comités o comisiones, en el Parlamento inglés encontramos una situación especial.

En la actualidad el Parlamento inglés, si bien cuenta con comités, éstos carecen de un papel relevante a diferencia de otros parlamentos, y son creados más que nada por puro formalismo. Por otra parte la asistencia a sus escasos trabajos es irregular y baja.

En contraste con lo anterior existe en la Cámara de los Comunes un comité que sí funciona como tal, pero que aparentemente carece de las ventajas que poseen estos suborganismos, ya que se integra con tantos miembros como tenga la Cámara en su totalidad. Es decir, que una sesión ordinaria del Parlamento se diferencia de una de comité por la declaración que al respecto se haga, así como por la adopción de una forma de procedimiento mucho más elástica, pero no por el número de asistencia. A este comité se le denomina "Committee of the whole house" o Comité de la Cámara en su Conjunto.

La forma anteriormente referida tiene por supuesto un origen histórico, y nació de la siguiente manera:

Conforme surgía y evolucionaba la Institución Parlamentaria ocurría lo propio con sus componentes, como es el caso de los comités. Estos, como en otros países en la actualidad, contaban con un número reducido de miembros en relación al total de aquellos con los que contaba la asamblea, y si bien su composición numérica variaba, se pueden considerar dos clases distintas: uno que se componía por tres y hasta quince miembros aproximadamente y otro compuesto por 30 o 40 miembros, también aproximadamente, constituido este último para el trato de asuntos de gran relieve.

Estos comités eran, dentro de la esfera de su propia competencia, los instrumentos principales de acción para combatir en cuestiones políticas incidentes graves, producto por lo general de la intromisión arbitraria de la corona en cuestiones relativas a los privilegios del Parlamento, impuestos, asuntos judiciales, etcétera.

A lo anterior resultaba deseable que las medidas que al efecto se plantearan y adoptaran fueran producto no de un número parcial de miembros, sino del total de ellos, lo que acentuaría su unidad y eficacia y, en consecuen-

cia estos trabajos que hubieran correspondido a un comité lo fueron del total de los miembros de la Asamblea, aunque constituidos en un comité sui géneris.

Así se trataban los asuntos relativos a las materias arriba señaladas hasta extenderse con el tiempo a otras.

Volviendo al “Tratado de Tácticas”, Bentham enuncia algunas características de la forma de trabajar tanto en “Cámara” como en “comisión general”.

En la Cámara:

1. La moción o el “Bill” es considerado en su conjunto.
2. Un miembro no puede hablar más que una vez, si no es en el caso de que tenga que dar explicaciones.
3. El Congreso es presidido por su jefe ordinario.
4. Cada moción debe ser secundada.
5. Cuando se divide, una parte queda en el salón y la otra pasa a la antecámara.
6. La moción puede quedar separada por la cuestión previa.

En la comisión general:

1. La moción o el “Bill” se discute artículo por artículo.
2. Cada miembro puede hablar sobre cada artículo todas las veces que quiera.
3. Ocupa el sillón o primera silla un presidente temporal *ad hoc*.
4. Una moción no tiene necesidad de ser secundada.
5. La división se hace por ambas partes, pasando la de un lado, al otro de la Cámara.
6. No es admitida la cuestión previa.

Y quizá se muestre como la mayor ventaja la flexibilidad y amplitud de oportunidades para los miembros de intervenir.

Por último, recomienda que algunas comisiones se constituyan con permanencia y conocimientos. Tal es el caso de la de "hacienda", "comercio", "economía política", etcétera.

Las comisiones que Bentham llama ocasionales se constituyen de acuerdo al surgimiento de asuntos específicos, lo que permite que sus integrantes se aboquen exclusivamente a un asunto en particular.

## ii) Del presidente de la Asamblea

Empieza Bentham por comentar la necesidad de que la presidencia sea unipersonal. "Si hubiese dos, todas las veces que se ofreciera alguna diferencia de opinión entre ellos, no habría decisión. ¿Y si hubiese más de dos?, he aquí un pequeño Congreso que tendría sus debates y alargaría inútilmente los asuntos."

También recomienda que tenga un carácter permanente, más que por los inconvenientes de realizar múltiples elecciones, por la experiencia que éste adquiere en el desempeño de la presidencia. "Siendo permanente, tendrá más experiencia, conocerá mejor el Congreso, estará más al corriente de los negocios, y se sentirá más interesado en su buena dirección, que un presidente pasajero." "El presidente perpetuo que no lo pierde, sino por el mal desempeño, tiene un estímulo mayor para cumplir con todos sus deberes."

Y sin ver mayores inconvenientes siempre y cuando se tomasen medidas adecuadas como lo constituyen unas buenas normas de procedimiento expone: "Mas debería temerse que en fuerza de esta permanencia no adquiriese demasiado ascendiente. Pero cuanto mayor fuera este ascendiente, tanto más favorable resultaría al interés general, con tal que por otra parte el reglamento le quite todo medio de adquirir un influjo indebido sobre el orden de las proposiciones y sobre todo el modo de recoger los votos".

También se refiere a la suplencia, que estará presta a reemplazar al titular en caso de necesidad.

Bentham también hace algunos comentarios en relación a las objeciones que se formulan a la imparcialidad del presidente de la Asamblea.

“Se dirá quizá que no pudiendo el presidente quedar más neutral e imparcial que los demás, en las cuestiones que interesan a la nación entera, y estrechando en todo caso, por su misma obligación ocuparse de ellas constantemente, valdría más darle un poder que le precise a declararse, a manifestar sus verdaderos sentimientos y a afirmar de esta manera al Congreso, que no dejarle gozar bajo una falsa apariencia de imparcialidad, de una confianza que no merece.

A lo que responde que no se puede negar que todo ser humano posea una opinión o voluntad; pero mientras ésta no influye en su conducta, aquellos “sentimientos íntimos” carecen de relevancia para el Congreso. Además, compeliéndosele al presidente a actuar con neutralidad se propicia que lo haga a tal grado que “las ideas que ocupan su entendimiento, durante la escena de un debate, pueden ser tan (muy) diferentes de las que ocupan a los actores”.

“La costumbre facilita mucho esta clase de abstracciones, si esto no fuera así, cómo se verían jueces llenos de humanidad, fijar su atención sobre un punto de ley, mientras que una familia medrosa espera, bajo sus ojos, el éxito de su juicio.”

Pero a pesar de ello resulta preferible abogar por la imparcialidad, ya que en un “Congreso Político numeroso, en que debe esperarse que han de hacer pasiones y enconos, es necesario que el destinado a conciliar los ánimos que no esté jamás en la necesidad de alistarse bajo las banderas de un partido, de hacerse amigos o enemigos, de pasar del papel de combatiente al de árbitro, y de comprometer, por funciones opuestas, el respeto debido a su carácter público”.

En lo que respecta a las funciones que ejecute el presidente no las refiere con la amplitud que ameritaría hacerlo; sin embargo, enuncia quizá su principal característica: la imparcialidad.

Esta se traduce en una serie de elementos entre los que destaca el hecho de que desde el momento en que una persona es designada presidente deja de

pertenecer a partido o club político alguno, colocándose más allá de sus rencillas, y no tiene nada que esperar ni temer de éstos.

Por otra parte, José F. Riedlich<sup>18</sup> comenta que hasta comienzos del siglo XIX era usual que el Presidente (Speaker) interviniese en los debates y se agrupara en comités tal y como el resto de los miembros. Pero el carácter de imparcialidad y de especie de juez supremo de que se encuentra investido por una parte; y, por la otra, la sujeción a una autoridad inferior que por la eventualidad se colocaba por encima de él, al participar en un debate, así como la parcialidad en que caía por esta misma razón, hicieron antagónica la posición de presidente con el ejercicio de los derechos comunes a los miembros.

La imparcialidad de este funcionario era considerada a tal punto que el siguiente comentario nos ilumina en este sentido: "todas sus decisiones, todas sus operaciones deben estar subordinadas a la voluntad del Congreso, y subordinadas en el momento mismo". El Congreso no tiene otro motivo para diferir a él, que la suposición de su conformidad al voto general. La decisión del presidente si el cual debe ser, nada más es, que una decisión dada por el Congreso, en menos tiempo que emplearía en darla el Congreso mismo.

Por lo que se refiere al voto de calidad, en caso de empate, con que cuentan los presidentes de algunos Congresos lo considera cargado de parcialidad, por lo que censura: "El partido más sencillo y más natural que se puede tomar en caso de igualdad, es el de contemplar la proposición que no ha tenido la mayoría de los sufragios, como desechada. En punto de elección, sería mejor dejársela a la suerte, que no dar voto decisivo al presidente: la suerte a nadie ofende".

Finalmente, con relación a este personaje, se comenta la forma de su designación y remoción "es necesario que sea elegido por el Congreso, exclusivamente por él, a mayoría absoluta y en escrutinio: lo es también que sea amovible sólo por el Congreso".

"Sin el poder de destituir, el poder de elegir sería peor que inútil; si fuese necesario separar estos dos poderes, el de destituir sería muy preferible al de elegir."

---

<sup>18</sup> The Procedure of The House of Commons, Ams. Press, N.Y., Vol. II, pág. 134.

d) *El edificio cameral*

i) El recinto legislativo

A primera vista podría parecer que hablar del recinto legislativo y sobre todo del salón de sesiones, no es más que una mera curiosidad o un dato accesorio, sin embargo, de su disposición derivan consecuencias interesantes e importantes para su modo de operación. Puntos que Bentham consideró mucho antes de que se reconociera su importancia.

“La magnificencia de la arquitectura en un edificio destinado a un grande Congreso Político sería casi siempre dañosa mirada por el aspecto de la utilidad.”

Como la sala donde se reúna la Asamblea —considera Bentham— debe facilitar que los miembros escuchen y que entre el Presidente y aquéllos exista un contacto visual permanente.

Y con tales propósitos recomienda un salón con la forma siguiente: “una forma a poco más o menos circular, gradas que se levanten a manera de anfiteatro, la silla del Presidente colocada de manera que tenga a la vista todo el Congreso y que él sea visto por el orador, un espacio central para los secretarios y la mesa, dos cámaras inmediatas para las comisiones, tribunas para los oyentes, un sitio particular para los autores de papeles públicos, véanse aquí los puntos más importantes”.

La anterior sugerencia de Bentham coincide con el diseño de muchas salas parlamentarias, es decir, que éstas forman un semicírculo.<sup>19</sup>

La anterior disposición del salón, además de permitir el contacto auditivo y visual, tiene otras implicaciones. Es conveniente a cámaras numerosas. Favorece a los sistemas de más de dos partidos, ya que la otra alternativa más común para la distribución de los asientos es la forma oblonga, es decir, de dos filas de asientos paralelas situadas unas frente a otras, lo que favorece al bipartidismo y hace que los parlamentarios al tomar asiento publiquen su pertenencia a uno u otro partido.<sup>20</sup> No así la estructura circular

---

<sup>19</sup> La gran mayoría de los parlamentos europeos; el Senado y Cámara de representantes, en los E.U.A., México y otros países latinoamericanos.

<sup>20</sup> K.C. Wheare, *Legislaturas*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1981.

que permite tomar asiento por partido, cuando éstos son más de dos. Al efecto J. C. Wheare<sup>21</sup> comenta: “el lenguaje de la política le debe gran parte de su vocabulario a la forma en que fueron acomodados los asientos en un recinto semicircular: extrema izquierda, izquierda del centro, derecha del centro, derecha y extrema derecha”.

Expuesto a lo anterior, debemos apuntar que esto no es una constante inalterable y que la distribución de los asientos no siempre tiene el mismo significado. Resumiendo la clasificación que hace K.C. Wheare, reconocemos formas de distribución de asientos conforme a los tres siguientes objetos:

1. Los miembros se dividen en dos grupos, los que están a favor del gobierno y los opositores (recinto oblongo).

2. Los parlamentarios se sientan por grupos partidistas (recinto oblongo: dos partidos semicircular, tres o más partidos).

3. Los miembros se sientan sin importar partidos, según el distrito o circunscripción a la cual representan.

ii) Lugar para tomar asiento y hacer uso de la palabra

El manual recomienda, respecto al sitio que ocupan los parlamentarios, que éste sea según el orden de su llegada, fundamentalmente con el objeto de articular y concertar las operaciones partidistas, evitando su dislocación, que podría originar la separación de los miembros de partidos comunes.

Se señala como excepción, cuando se hubiesen asignado determinados lugares por motivos de cortesía o utilidad, a algunos personajes. “Las distinciones de asientos y las disputas de rango deben ser desconocidas.”

En la Cámara de los Comunes no todos los miembros alcanzan a tener asiento, lo cual es un hecho intencional. Muchos de ellos se ven precisados a ocupar lugares destinados para otro tipo de concurrencia.

---

<sup>21</sup> Al respecto, Churchill opinaba: “Su forma —la de la sala— debe ser oblonga y no semicircular. Aquí encontramos un elemento muy importante de nuestra vida política. La Asamblea semicircular, que tanto atrae a los teóricos de la política, permite que cada individuo o cada grupo se mueva alrededor del centro, adoptando varias tonalidades según cambie el clima político.”

Respecto a la tribuna para ser escuchado, señala su utilidad mayor a la de hablar desde el sitio que se ocupa normalmente. Al orador se le distingue y escucha mejor, trasladarse a una tribuna implica una meditación y una vez ocupada la tribuna, la atención de que es objeto lleva al silencio de la Asamblea, "si alguno habla fuera del lugar privilegiado, comete una irregularidad notable, y al instante se llama al orden".

El uso de tribuna podría presentar dos inconvenientes según Bentham, que la timidez inhibiera a algún miembro con una valiosa aportación, inconveniente que se considera no perduraria. Y que quizá se deseara hacer una brevisima aclaración, para lo cual habría que atravesar el salón y subir a tribuna, en perjuicio del tiempo, a lo que se propone como solución que el presidente permita estas breves intervenciones desde el lugar de cada uno.

# ALGUNAS CONSIDERACIONES DE CARACTER HISTORICO SOBRE EL REGIMEN INTERNO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

José BARRAGAN \*

*SUMARIO: 1. Presentación del tema; 2. Hacia un nuevo enfoque metodológico; 3. Breve referencia de sus reglamentos internos; 4. Intento de caracterización general, y 5. Conclusiones.*

## 1. *Presentación del tema*

Por causas diversas persiste el debate sobre la caracterización general que tiene, o debe corresponderle, nuestro Congreso de la Unión. No sabemos a ciencia cierta si pertenece ahora mismo, o alguna vez perteneció, al grupo de asambleas parlamentarias, siguiendo el ejemplo del modelo británico, o si por el contrario se adscribe al grupo de asambleas presidencialistas, por así llamarlas, siguiendo el ejemplo del modelo norteamericano; o si, en su caso, se trata de un sistema mixto, en proporciones a precisar todavía.

La tarea de formular una adecuada caracterización del Congreso mexicano, no es cosa fácil. Se trata de una empresa muy compleja, no sólo porque la materia resulta compleja, sino además porque el Congreso luego se integra en un sistema más amplio, como es el sistema de gobierno, sumándose la problemática, igualmente difícil y compleja, inherente a los otros dos poderes.

Desde luego para estas fechas existe una importante obra publicada, dedicada al estudio de la organización y funcionamiento del sistema federal

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, e Investigador Nacional desde 1984.

mexicano en general, así como al estudio particular de cada uno de los poderes mencionados. Sin embargo, persiste el debate en torno a aspectos concretos de tan amplia materia, siendo uno de esos aspectos el relativo a la caracterización general del Congreso de la Unión.

Pues bien, nosotros en este breve artículo vamos a ofrecerle al lector algunas consideraciones sobre el régimen interior de dicho Congreso. Más exactamente, sobre los diversos reglamentos internos que se han dado a lo largo de su ya secular historia, con la finalidad de aportar la mayor información posible desde esta perspectiva, que es, por otro lado, una de las menos estudiadas.

## 2. *Hacia un nuevo enfoque metodológico*

No sólo la materia de los reglamentos interiores es una materia poco estudiada, siendo siempre útil y atractiva, sino que permite varios enfoques metodológicos.

Nosotros, bajo el aspecto del método de la investigación, tratamos de hacer hincapié en la necesidad de acercarnos a su estudio, desprovistos de premisas previas, por no hablar de prejuicios.

Una premisa previamente establecida, que hacen suya muchos estudiosos, es la de tomar como cierta la opinión de que el sistema mexicano es igual al sistema federal norteamericano. Otra premisa perjudicial podría ser la opinión, también muy extendida, de que el federalismo mexicano es una creación de la Constitución. Más sutil, pero, asimismo, problemática, es la premisa que nosotros formamos con la lectura de los autores clásicos, que tienen que ver con la materia en estudio, como Montesquieu, como Rousseau, Constant, Bentham, Locke, Francisco Suárez, Francisco de Vitoria, llegando a pensar en que los protagonistas de los grandes cambios políticos, como han sido nuestros grandes Constituyentes, que también leyeron a dichos autores, entendieron de su lectura lo mismo que entendemos ahora nosotros.

Se da por descontado que el provecho de la lectura difiere mucho y, sobre todo, difiere la opinión que cada lector se llega a formar. Ahora bien, tal diferencia aumenta con sólo situar a las lecturas en centurias diferentes. En todo caso y por este motivo nosotros hacemos la recomendación de cambiar de enfoque metodológico; en una primera aproximación conviene tratar

de entender la opinión que se formaron aquellos constituyentes y después, y sólo después, podemos expresar la propia tesis interna.

Las premisas preestablecidas perjudican la labor de búsqueda y de investigación en la medida en que las damos ya por ciertas y definitivas. Ciertamente en el mundo del Derecho hay muchas cosas ciertas y definitivas, es decir, hay muchas verdades. Pero también existen planteamientos poco firmes, o sujetos a debate y constante revisión. El tema federal es uno de esos planteamientos. Es probable que el federalismo norteamericano sí se encuentre suficientemente estudiado. No así el mexicano, el cual suele ser estudiado bajo esa premisa de que es igual al norteamericano, pero al revés, como ya se dijo desde 1823, porque ellos estando separados, se unieron, mientras que México, estando unido, se separó.<sup>1</sup>

Como hipótesis de trabajo, las premisas pudieran ser buenas y pudieran conducirnos, entre otros objetivos, a su verdadera comprobación.

En suma, en el fondo no pretendemos recomendar sino la lectura del libro de actas, llamado *Diario de Sesiones*, o *Diario de Debates*, de cada una de las llamadas asambleas constituyentes, tomándola como la principal fuente de investigación para el supuesto de los estudios sobre las materias, a que aquí se hace mención, como es la materia relativa al régimen interno del Congreso de la Unión.

Muy rara vez los autores de Derecho Constitucional citan dicha fuente del *Diario de Debates*. Tampoco la citan las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de nuestros días. Se hace descansar todo el peso de la investigación realizada, en el mejor de los casos, sobre otros autores que, si uno los examina, también se ahorraron el trabajo de fundamentarlas mejor.

---

<sup>1</sup> Los partidarios de la tesis centralista (formar un gobierno centralizado); así como los partidarios de las tesis unionistas (formar un gobierno ampliamente descentralizado, pero no federal) pensaban así: que México siempre había sido un país unido, desde la Colonia y que si ahora se buscaba la formación de un Estado federal, se iría en contra de la tradición; se estaría imitando a los Estados Unidos de Norteamérica, pero con grandes riesgos de fracasar, porque ellos, estando separados, por el federalismo se unieron; mientras que México, estando unido, por el federalismo, se iba a separar, cuando se requería unidad para hacer frente a España, que deseaba mandar un ejército para la reconquista.

Los famosos votos particulares de Ignacio L. Vallarta son magníficos ejemplos de una forma correcta de trabajar, desde el punto de vista del método.<sup>2</sup>

Nosotros creemos que debe hacerse un esfuerzo por conocer al Congreso, por estudiarlo, partiendo desde dentro, en primer lugar, desde el punto de vista en que lo debatió la asamblea constituyente de referencia, con sus antecedentes, si los hubiere, hacia anteriores asambleas constituyentes. Aceptar al Congreso tal como fue creado. Y después, si no gusta o no satisface, cambiarlo por otro o proponer dichos cambios.

### 3. *Breve referencia de sus reglamentos internos*

#### *Planteamiento general*

El examen del Congreso de la Unión, desde el punto de vista de sus reglamentos interiores, sólo va a ser un examen parcial o limitado, que deberá complementarse con exámenes realizados desde otros varios puntos de vista, desde el punto de vista de la teoría de la representación y la democracia, por citar un ejemplo; desde la discusión de la teoría de la división de poderes, por mencionar otro ejemplo.

Por otro lado, conviene reconocer que si bien en el reglamento interior se suelen abordar de manera amplia todos los aspectos del régimen interior del Congreso, en ocasiones se han expedido otros varios decretos, que han venido a regular algo que en la práctica se fue viendo como insuficiente o como un vacío legal, de manera que los reglamentos interiores pudieran no darnos la base suficiente para efectuar el examen completo del mencionado régimen interno del Congreso, tal como sucede en nuestros días, con la expedición, paralelamente al Reglamento vigente, de una Ley orgánica.

Sobre este particular, cabe aclarar que nuestro propósito no consiste en intentar enumerar todas esas posibles normas, sino el de tomar en cuenta las más fundamentales y representativas de la materia en estudio. Según esto, tomamos en cuenta la norma o normas por las que se rige la propia asamblea constituyente; la parte de la Constitución que se ocupa de reglamentar los principios de organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, así como las normas dictadas para el gobierno de los congresos ordinarios. Todas

---

<sup>2</sup> Véase su obra *Cuestiones constitucionales: Votos*, edición de la Imprenta Joaquín Terrazas e Hijos, México, 1894, 4 tomos.

ellas tienen que ver con la actividad del Congreso y con su peculiar forma de trabajar. Todas ellas se complementan entre sí. Pasamos a enumerarlas.

### *Su breve enumeración*

#### a) *Las normas expedidas por las Cortes españolas de 1810-1813*

Empecemos la lista citando las normas expedidas por las famosas Cortes españolas de 1810-1813. No se trata de una cita erudita. Al contrario, son normas de capital importancia, como iremos viendo.

Dos clases de normas aprobaron dichas Cortes: las normas dictadas para su régimen interno, como es su primer Decreto del 24 de septiembre de 1810, o su Reglamento interior del día 27 de noviembre del mismo año; así como las normas constitucionales, previstas para ser observadas por las Cortes futuras ordinarias, junto con las normas dictadas por estas mismas Cortes para el gobierno de dichas futuras Cortes ordinarias, como es el Reglamento del día 4 de septiembre de 1813. La Constitución es de 1812 y la materia relativa al régimen de las Cortes se encuentra regulada a partir del artículo 27 hasta el 162, además de otros varios, que consagran también principios fundamentales para las Cortes, como es el artículo 15, en donde se recoge el principio de que la facultad para hacer las leyes reside en las Cortes con el rey.<sup>3</sup>

#### b) *Las normas expedidas por el bando insurgente*

Nos referimos ahora al Reglamento dado en Chilpancingo el día 11 de septiembre de 1811 por Morelos, lo mismo que a la parte de la Constitución de Apatzingán dedicada a regular el régimen interior del así llamado Supremo Congreso.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Congruentes con la recomendación que hemos hecho, por el estudio de estas normas, nada mejor que repasar su *Diario de Sesiones*, el cual comenzó a publicarse por Imprenta Nacional, en Cádiz, desde 1810. Esta edición consta de 21 volúmenes, más uno especial, dedicado a recoger el debate sobre la supresión del Tribunal de la Inquisición. Su título es como sigue: *Diario de las discusiones y actas de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*.

<sup>4</sup> Del Congreso de Apatzingán no conservamos íntegro lo que debía ser su *Diario de Sesiones* o *Actas*. Sin embargo, por los estudios realizados por Felipe Remolina

El Reglamento de Morelos consta de una breve exposición de motivos y de 59 artículos, “para el decoro y acierto de las sesiones, y todo lo perteneciente a su policía (gobierno) interior”, según palabras de la exposición de motivos citada.<sup>5</sup>

La Constitución insurgente dedica varios capítulos al régimen interno del Supremo Congreso: el capítulo IV de la primera parte habla de la ley, del artículo 18 al 23; más adelante, el capítulo II de la segunda parte, al hablar de los supremos poderes, se menciona al Supremo Congreso Mexicano como el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, artículo 44 al 47; y bajo los capítulos III al IX de esta segunda parte se regula lo relativo a la organización y funcionamiento del mismo Supremo Congreso, incluida la materia de la sanción y promulgación de las leyes, del artículo 48 al 131.<sup>6</sup>

c) *Las normas por las que se rigió la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821*

La Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821 fue la primera asamblea constituyente del México independiente. Como el lector sabe, la Junta provino del llamado Plan de Iguala. Se le encomendó la ejecución de dicho Plan. Estamos a la altura de finales de septiembre de 1821. España pasa por la breve etapa del trienio liberal, que comenzó en 1820, etapa en que se restableció la vigencia de la Constitución de 1812, declarada subsistente para México en 1821.<sup>7</sup> He aquí un punto de enlace con la obra de las Cortes españolas de 1810-1813. No fue el único.

---

Roqueñí sobre dicha Constituyente insurgente, consta de su existencia, no obstante las difíciles circunstancias por las que fue pasando, perseguida siempre por el ejército español.

<sup>5</sup> Ernesto Lemoine Villicaña preparó una edición facsimilar de este Reglamento para la Colección *Manuscrito Cárdenas: Documentos del Congreso de Chilpancingo*, edición del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1981, pp. 94-113.

<sup>6</sup> Véase la obra de Ernesto de la Torre Villar: *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. México, UNAM, 1978, pp. 380 y ss.

<sup>7</sup> A veces suele negarse la vigencia de la Constitución española de 1812 en México, cuando en el Archivo General de la Nación se conservan las constancias de cuando fue jurada, y sobre todo, después de tener innumerables testimonios de su vigencia. Dicha Constitución, por otro lado, fue declarada como la primera Constitución para varios Estados, como Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, San Luis Potosí, mientras se promulgaba la Constitución propia. Véase nuestro libro *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978, pp. 139 y ss.

La junta actuará muy al estilo de aquellas Cortes: se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión; nombró e instaló a la regencia, según la previsión del Tratado de Córdoba (se respeta la grafía de la época)<sup>8</sup> y lo que es más importante, hará suyo el mismo Reglamento de las Cortes de 27 de noviembre de 1810, con muy pocas e insignificantes modificaciones. El dictamen de la comisión, que examinó esta materia, decía:

“que era de parecer se adoptasen los Reglamentos que las Cortes hicieron para su gobierno interior en 24 de noviembre de 1810 por no ser tan análogo el posterior de 4 de septiembre de 1813... con la advertencia de que debe subrogarse el nombre de la Junta al de Cortes donde quiera que éste se encontrase en los Reglamentos.”<sup>9</sup>

La fecha del 24 de noviembre es la fecha del dictamen, ya que en realidad como lo hemos explicado nosotros en el libro *Introducción al federalismo*, publicado por la Universidad en México, 1978<sup>10</sup> dicho Reglamento no se aprobó sino hasta la sesión del día 27 del mismo mes.<sup>11</sup> Se aclara también que no se sugiere la adopción del Reglamento de 1813, porque éste “no era análogo”, es decir, se había dado para el régimen de unas Cortes ordinarias. En cambio, el primero correspondía a unas Cortes soberanas, como lo era la Junta.

#### d) *Las normas correspondientes al Primer Congreso Constituyente Mexicano*

La misión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa era la de “reunir Cortes”, en palabras del Plan de Iguala. Elaboró, en efecto, la convocatoria y se reunió lo que conocemos como Primer Congreso Constituyente Mexicano, desde el día 24 de febrero de 1822.

Por lo que toca a nuestro tema, cabe decir que se rigió en todo según lo previsto en la Constitución de 1812, según lo comprobamos por la lectura

---

<sup>8</sup> De esta Junta sí conservamos un libro de Actas o *Diario de Sesiones*, que nosotros preparamos para su publicación facsimilar en la Colección de *Actas Constitucionales Mexicanas*, I Volumen, México, UNAM, 1980.

<sup>9</sup> Véase esta cita en su *Diario de Sesiones*, ya citado, p. 17.

<sup>10</sup> Véase la nota 12 en el libro *Introducción al federalismo mexicano*, ya citado *supra* nota 7, p. 6.

<sup>11</sup> Véase su *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*, ya citado. Tomo I, p. 108.

de su *Diario de Actas*<sup>12</sup> y el Reglamento de 1813. Y, por su parte, expidió un extenso Reglamento interior el día 25 de abril también para su gobierno interior.<sup>13</sup>

Esto es, desde el día 24 de febrero de 1822, hasta el día 30 de octubre del mismo año, fecha en que fue disuelto por Iturbide; y desde el día 7 de marzo de 1823, fecha de su reinstalación hasta el día 24 de abril del mismo año de 1823, se rigió por las previsiones constitucionales provenientes de Cádiz y el Reglamento de 1813, también oriundo de Cádiz. Luego, el Reglamento aprobado el día 25 de abril de 1823 estuvo en vigor hasta el día 30 de octubre del propio año de 1823. La vida de este Congreso fue muy difícil y accidentada, lo cual explica el curso, también difícil, de su actividad, reflejada en su regulación interior.<sup>14</sup>

e) *Las normas correspondientes al Segundo Congreso Constituyente Mexicano*

El mismo día en que se estaba autodisolviendo el Primer Congreso Constituyente Mexicano, comenzaron las juntas preparatorias del Segundo Congreso Constituyente, las cuales se efectuaron según las previsiones de la repetida Constitución de 1812, la cual ha estado en vigor durante toda esa etapa, a partir de 1821. Y junto con las previsiones constitucionales se aplicaron también las del Reglamento de 1813, ya citado. Este Congreso no se dio ningún Reglamento para sí. Ahora bien, sí expidió un magnífico Reglamento para los futuros Congresos ordinarios, que lleva la fecha del día 23 de diciembre de 1824, el cual estuvo aplicándose, no obstante la promulgación de una nueva Constitución, como la de 1857, hasta el 20 de diciembre de 1897.

f) *El reglamento de 1897*

Como lo acabamos de indicar, no será sino hasta esta fecha de 1897, en que el propio Congreso ordinario se da un nuevo Reglamento, muy extenso

---

<sup>12</sup> De este primer Constituyente no conservamos todos los libros relativos a su *Diario de Sesiones*, pero sí algunos que nosotros preparamos para su inclusión en la *Colección de Actas Constitucionales Mexicanas*, Tomo II, Volúmenes del I al IV.

<sup>13</sup> Este Reglamento se puede consultar en la *Colección Legislativa* de Dublán y Lozano, Tomo I, p. 635.

<sup>14</sup> Véase esta problemática en nuestro libro *Introducción al federalismo mexicano*, ya citado, pp. 67 y ss.

de 199 artículos, el cual estuvo en vigor hasta la publicación del Reglamento del día 20 de marzo de 1934, todavía en aplicación junto con la ley orgánica de 1979.

g) *Otras normas reglamentarias*

Aunque ya advertimos que la enumeración no pretendía ser completa, sino que únicamente buscábamos tomar en cuenta los más representativos, conviene recordar que cada uno de los congresos constituyentes, posteriores a 1824, podían fijar las reglas de su actividad interna, como se hizo en 1842; que hubo varios proyectos que se quedaron en el tintero, por así decirlo, como sucedió con un proyecto de 1837 y otro de 1877; en fin, es importante señalar que algunos de los reglamentos citados sufrieron algunas reformas como es el caso del actualmente en vigor.

Por ello, al tratar de señalar las notas características del régimen interior de los congresos mexicanos, también haremos mención a algunos decretos, como aquellos en que las asambleas constituyentes se declaran legítimamente constituidas, o formular alguna declaración especial de principios, entre cuyos principios sobresale el relativo a que en dichas constituyentes se encuentra depositada, en toda su plenitud, la soberanía nacional.

4. *Intento de caracterización general*

La enumeración de las principales normas reglamentarias por las que se han gobernado las asambleas constituyentes y los congresos ordinarios sirve, no sólo para apreciar el trazo de su evolución, sino también para determinar si la caracterización general, que ahora nos proponemos realizar, tiene o no suficiente sustentación.

a) *El aprendizaje en las Cortes españolas*

La primera nota, la más manifiesta, es sin duda la de su origen español. Los mexicanos aprendimos el quehacer legislativo en las Cortes españolas de 1810-1822; sin olvidar las primeras Cortes ordinarias de finales de septiembre de 1813 y 1814 hasta la expedición de los Decretos de Valencia, aboliendo la obra de las Cortes de Cádiz.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Véase a Diego Sevilla Andrés en su *Historia política de España 1800-1973*, Editora Nacional, Madrid, 1973, p. 63.

A estas Cortes españolas, diferentes totalmente respecto a su composición y a su encomienda, acudieron un número de mexicanos que anda alrededor de 70; de los 70 fueron 21 a las Cortes Constituyentes de 1810-1813, las cuales estuvieron sesionando casi siempre durante todo el día por un espacio completo de tres años consecutivos.

Dichas Cortes Constituyentes han sido, aunque no lo reconozcan del todo los autores españoles contemporáneos, como se los ha reprochado Diego Sevilla Andrés,<sup>16</sup> una de las asambleas históricas más importantes de todo el parlamentarismo; por su crecido número que osciló entre 308 y 291;<sup>17</sup> por su composición, ya que para Solís hubo hasta 90 eclesiásticos, entre ellos seis obispos, veintiún canónigos y tres inquisidores; 56 juristas, de los cuales 22 eran fiscales; 39 militares, entre hombres del ejército y nueve de la marina; 14 eran de la nobleza; 15 catedráticos de Universidad; 49 altos empleados de la burocracia; ocho comerciantes, y 20 sin profesión.<sup>18</sup> La composición de los mexicanos que nosotros estudiamos en la tesis presentada en Valencia para el doctorado era la siguiente: de los 21 diputados asistentes, 14 eran eclesiásticos, dos comerciantes, un abogado, dos funcionarios y dos militares.

Desde luego, también hubo representantes por Guatemala, por la Nueva Granada, por Perú, Argentina, Venezuela, Santo Domingo, Puerto Rico y aun por Filipinas.

Entre los personajes más famosos de aquellas Cortes, sin desmerecer lo más mínimo respecto de los españoles peninsulares, habrá que contar siempre a Miguel Ramos Arizpe, Guridi y Alcocer por México; a Mejía Lequerica por la Nueva Granada, y Vicente Morales Duárez por el Perú.

La obra realizada por aquellas Cortes verdaderamente revolucionarias, fue inmensa, de primera magnitud; ahí está, por ejemplo, el famosísimo Decreto de 10 de noviembre sobre la libertad de imprenta, que les valió el mote de liberales, aplicado tanto a los diputados como a las Cortes, según testimonio de *El Español*, que se editaba en Londres; un Decreto que Ramos

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 23 y ss.

<sup>17</sup> Datos tomados de Diego Sevilla Andrés, ob. cit., pp. 57 y 58.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Arizpe recordaría con orgullo, porque ningún diputado por las Américas votó en su contra.<sup>19</sup>

Entre su grandiosa obra, cabe destacar otro Decreto trascendental, el de la Supresión de los Señoríos de 1811, por el que se produjo nada menos que la más importante nacionalización del poder político y del poder económico (la propiedad) de todos los tiempos, a excepción de la que se practicó en los regímenes comunistas y socialistas; la nación (no el Estado) recuperó todo su poder político sobre toda la extensión de su territorio y se abolió el sistema de propiedad medieval del Señorío, pasando a la Nación.

Todos estos Decretos y otros muchos de no menor importancia, como el de la supresión de la tortura y de toda clase de malos tratamientos de 1811, aprobado con las máximas solemnidades y una mayoría absoluta de todos, sin excepción, los diputados; como el Decreto de abolición del Tribunal de la Inquisición, por ser incompatible con la Constitución; todos estuvieron vigentes en México durante casi todo el siglo XIX, como lo atestiguan las Colecciones de Leyes oficiales de Galván, de Manuel Dublán y José María Lozano, o de Brito.

Y entre esos Decretos vigentes en México está el que promulgó la Constitución de 1812 y los Reglamentos para el gobierno interior de sus Cortes, tomados literalmente como propios por la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821, y por los dos primeros Constituyentes de 1822-1824.

Nosotros pensamos que esta vinculación con Cádiz, con la obra de aquellas Cortes se encuentra perfectamente documentada. Sin duda, debe haber otras influencias, pero no creemos que sean tan intensas y profundas y, sobre todo, que puedan documentarse tan profundamente como la española de Cádiz, por lo que aquí llevamos dicho, o por lo que hemos escrito en otros libros nuestros, especialmente en el libro primero de una colección de tres que se intitula *El Senado Mexicano*, editado en la Cámara de Senadores, México, 1989, en donde se estudia el proceso de formación de esta Cámara entre 1800 y 1825.

---

<sup>19</sup> Véase nuestro libro *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978, en donde le dedicamos el capítulo primero a examinar este Decreto de la libertad de imprenta.

## b) *El Congreso y la soberanía*

Yendo a un examen más de detalle, otra nota que encontramos es el proceso de la recepción de la soberanía nacional hacia el interior de las Cortes españolas en el periodo de referencia, y hacia el interior de nuestros Congresos.

En efecto, la recepción de la soberanía por parte del Constituyente es total, omnicompreensiva. Se recibe por delegación del pueblo y se administra a favor de los intereses del mismo pueblo, de manera absolutamente discrecional por las Cortes o Congreso, la manifestación, la exigencia más inmediata de esta soberanía depositada en el cuerpo legislativo constituyente de representación nacional, es la del juramento de reconocimiento y obediencia que deben prestarle, con la mayor solemnidad, todos y cada una de las autoridades y el pueblo entero.

Este punto no se encuentra documentado en los Reglamentos formales, sino en sendos Decretos especiales que se expidieron al efecto. Véase, por ejemplo, el Decreto de 24 de septiembre de 1810 respecto a las Cortes de Cádiz: "que reside en ellas la soberanía nacional", se dice en este Decreto.<sup>20</sup> En este mismo Decreto viene la fórmula del juramento que la Regencia debía prestar.<sup>21</sup>

En México, basta ver el nombre que asume la Junta de 1821, que es el de Soberana y releer las actas de sus dos juntas preparatorias celebradas el día 22, la primera, y el día 25 la segunda; en esta última se tomaron varios acuerdos fundamentales, entre los que se encuentra el relativo a que la Junta "tendrá exclusivamente el ejercicio de la expresión nacional", es decir, de la soberanía nacional "hasta la reunión de las Cortes";<sup>22</sup> que se reservaba en particular el ejercicio de todas las facultades que la Constitución de 1812 le asignaba a las Cortes,<sup>23</sup> sin perjuicio de los restantes atributos de la soberanía, como el de nombrar la Regencia y habilitar a las demás autoridades.

---

<sup>20</sup> Véase este Decreto en Diego Sevilla Andrés, *Constitución y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 tomos, citada en Tomo I, p. 91.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>22</sup> Véase en su *Diario de Sesiones*, ya citado, pp. 4 y 5.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 4.

Más adelante, durante la sesión del día 3 de octubre se discutió lo relativo a los juramentos que debían prestar las diversas autoridades.<sup>24</sup>

Por lo que mira al Primer Congreso Constituyente Mexicano, pueden repasarse los acuerdos de referencia tomados durante la sesión del día 24 de febrero de 1825, fecha de su solemne instalación; el primer acuerdo es la declaración de estar legítimamente instalado como "Soberano Congreso Constituyente Mexicano"; el segundo acuerdo fue la declaración de que la soberanía reside esencialmente en la nación; y más adelante se aclara por otro acuerdo expreso que dicha soberanía nacional "reside en este Congreso Constituyente".<sup>25</sup>

Las mismas solemnidades, los mismos acuerdos se tomaron por parte del Segundo Congreso Constituyente Mexicano de noviembre de 1823 a diciembre de 1824, pese a los problemas especiales que se suscitaron en su seno respecto a su verdadero carácter, sobre si era una reunión de diputados nacionales o una reunión de delegaciones estatales, según lo hemos examinado con todo detenimiento en nuestro libro *Introducción al federalismo mexicano* ya citado.<sup>26</sup>

Hemos querido insistir en la semejanza de los pronunciamientos entre los que hicieron las Cortes españolas y los primeros cuerpos Constituyentes mexicanos. La Junta Nacional Instituyente, en cambio, nunca hizo tales declaraciones y por lo que se dice en los debates que esto suscitó, sabemos que nunca se le reconoció carácter alguno de representatividad y, por lo mismo, se le negó el atributo de la soberanía y jamás se le reconoció ni se le juró obediencia.<sup>27</sup>

Hasta ahora estamos frente a asambleas especiales o constituyentes. No son las asambleas ordinarias. Sin embargo, nosotros queremos destacar la mención de la soberanía, atribuida a dichas asambleas constituyentes, no sólo para determinar con mayor facilidad el origen de las doctrinas de esta so-

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 20 y 21.

<sup>25</sup> Véase en su primer volumen de *Actas*, ya citado, p. 8.

<sup>26</sup> Véase en pp. 174 y ss.

<sup>27</sup> Véase en nuestro libro ya citado, *Introducción al federalismo*, pp. 95 y ss. Su *Diario de Sesiones* también fue incluido por nosotros en la *Colección de Actas Constitucionales Mexicanas 1821-1824*, ya citados, en donde puede consultarse.

beranía, origen español en nuestra opinión,<sup>28</sup> sino también para poder comparar la forma en que una y otra asamblea (la constituyente y la ordinaria o constituida) son soberanas. Más aún, para poder explicarnos el porqué dicha soberanía reside con un grado especial de preeminencia en los congresos ordinarios frente a los otros dos poderes.

Unas y otras asambleas coinciden en el punto relativo a la idea de la representación nacional: ambas clases representan a la nación y son electas popularmente. Y por este carácter de “representación nacional”, se ostentan como soberanas.

Ahora bien, insistimos en que la soberanía figura como nota característica, no porque los otros dos poderes no sean poderes soberanos, sino porque el congreso ordinario (no digamos el constituyente) es soberano con cierta preeminencia, según se deduce si recordamos que le toca hacer efectiva la responsabilidad en que incurran los otros dos poderes.

### c) *El Congreso como representación*

La idea de la representación, como decíamos, es el punto de hermanamiento entre las asambleas constituyentes y las asambleas ordinarias: unas y otras se legitiman haciendo referencia a la misma fuente de su origen, al pueblo que las eligió, asumiendo su representación, o para que asumieran su representación.

Sin duda alguna, la teoría democrática, *per se*, exigiría la ausencia de la representación. Con todo, el ejercicio de la democracia directa resulta imposible en nuestros días. De aquí, entonces, la necesidad de una representación y la legitimación de los respectivos procesos electorales.

La idea de la representación figura como una nota más de las que caracterizan a nuestros congresos. Pero existen varias formas o clases de representaciones, algunas tan trascendentes que su carácter determina el carácter de todo el cuerpo legislativo, o el de alguna de sus cámaras. Basta examinar el carácter de la representación que asumen los parlamentarios británicos,

---

<sup>28</sup> Véase esta problemática en Diego Sevilla Andrés, *Historia política de España 1800-1973*, ya citado, pp. 50 y ss.

o las cámaras británicas frente a las asambleas francesas o las italianas; o frente al Congreso norteamericano.

Con frecuencia los autores toman en cuenta nada más o, principalmente, este carácter de la representación para definir el carácter de toda la asamblea e inclusive, el carácter general de todo el sistema. Y así se suele afirmar que México se adscribe mayormente al régimen de un modelo tal o cual.

Por ejemplo, cuando se analizan los rasgos fundamentales del Ejecutivo mexicano, se le acerca mucho al sistema presidencialista, tomando poco o nada en cuenta, algunas notas propias de regímenes parlamentarios. En cambio, cuando se analizan los rasgos fundamentales del Poder Legislativo, aunado a las circunstancias de la existencia de un partido político ampliamente mayoritario hacia el interior de todos los poderes públicos, se le acerca al régimen de los modelos parlamentarios, pese a la posible contradicción.

Se insiste mucho en que el mexicano ha seguido el ejemplo del federalismo norteamericano. De manera que, en conjunto, prevalecen los rasgos del presidencialismo. Sin embargo, las notas esenciales que sugieren los diversos reglamentos internos, como los ya citados de los congresos mexicanos, no se corresponden con dichos rasgos presidenciales, sobre todo, si apreciamos debidamente, como conviene, que la fuente doctrinal de tales reglamentos interiores es fuente española.

He aquí una cuestión seria, poco estudiada, muy difícil de resolver, porque, aún aceptando la presencia de la influencia española, habría que comenzar por esclarecer el carácter de sus propias Cortes. Desde luego, una vía para entender ese carácter podría ser el examen de la representación que asumen.

Ahora bien, ¿podría explicarse el carácter de dicha representación, tomando en cuenta nada más la lectura de los grandes teóricos franceses, como Montesquieu y Rousseau? Si así fuera, llegaríamos a la conclusión, como hacen algunos autores, españoles y mexicanos, de que la representación consagrada en el constitucionalismo español y en el mexicano, es una representación que responde a las doctrinas de tales grandes autores. Lo cual no es del todo cierto, o no es nada cierto, si el examen lo hacemos desde la perspectiva de los debates históricos, habidos precisamente en el interior de las constituyentes, como las Cortes de 1810-1813; o los Congresos mexicanos del periodo de 1821-1824.

Hay un gran debate sobre la idea de la representación en ambos casos. Se discuten los términos de la doctrina. Se discuten las fórmulas prácticas en que debe materializarse la doctrina. Y, durante las sesiones de las Cortes de Cádiz, lo mismo que durante las sesiones del periodo mexicano, se discutieron estos puntos, haciendo referencia a la tradición histórica de las Cortes estamentarias españolas, de donde Inglaterra tomó ejemplo (en opinión de algunos diputados gaditanos) y haciendo referencia a las doctrinas de la representación democrática, rechazándose expresamente las doctrinas de Rousseau, por conducir a “la tiranía democrática”.<sup>29</sup>

Se debaten todos los extremos, teóricos y prácticos: si podían o no las Cortes hacer modificaciones esenciales sobre el particular; si debían aceptarse las ideas democráticas en toda su extensión o había que adecuarlas (limitarlas); sobre cuáles debían ser los sistemas electorales a consagrar, entre los sistemas directos y los indirectos y a qué clases de personas otorgarles el derecho de voto; sobre el modo de organizar la representación, si en un congreso unitario o, por el contrario, si se aceptaba la doble cámara, etcétera.

El debate a que nos referimos se presentó en muchísimas ocasiones, incluso desde que la Junta Central hizo la correspondiente convocatoria a Cortes.<sup>30</sup> Mencionamos, como ejemplos importantes de estos debates, cuando se discute el problema de la soberanía según la redacción del artículo 3 del Proyecto de Constitución (de la de 1812); cuando se discutió el artículo 22 del mismo Proyecto y demás artículos relacionados con el problema de las castas,<sup>31</sup> y, desde luego, cuando se debatió la materia de Cortes del mencionado Proyecto de Constitución.

En México, se debatió con motivo de la convocatoria que debía efectuar la Soberana Junta Provisional Gubernativa, porque Iturbide quería reunir unas “Cortes” parecidas a las Cortes estamentarias tradicionales y la Junta proponía unas “Cortes más democráticas”;<sup>32</sup> cuando el Primer Congreso Constituyente se preguntaba sobre si podía o no apartarse de lo establecido

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> Véase José Barragán, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, en donde se dedica el capítulo segundo al estudio de este tema.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pues el capítulo tercero está dedicado al examen de esta cuestión.

<sup>32</sup> Este punto lo hemos estudiado nosotros en el libro *Introducción al federalismo mexicano*, ya citado.

por el Plan de Iguala (que era lo que deseaba Iturbide); sobre si debía formar un imperio o una república, cuestiones que le valieron su disolución por parte de Iturbide en octubre de 1822; cuando el Segundo Congreso Constituyente debatió las limitaciones impuestas a los poderes de algunos de los diputados electos por Jalisco, Yucatán o Zacatecas.<sup>33</sup>

Muchas son las enseñanzas del debate histórico reseñado. Cada uno de nosotros, al examinarlo, haremos una lectura diversa, sin duda. Con todo, en nuestra opinión, queda claro que el contexto general del debate es el mismo en Cádiz que en México. Con otras palabras, el debate de los congresos mexicanos del periodo de referencia de 1821-1824 se sitúa sobre las mismas doctrinas y los mismos extremos examinados en Cádiz. Se aprueban, porque existe la mayoría requerida, las ideas sobre la democracia, o sobre que el órgano de representación nacional fuera democrático; se discrepó sobre la forma monárquica (que sí prospera en España) y la forma republicana triunfante en México; en ambos casos se rechazó la doctrina de Rousseau; respecto del Senado, no existe una teoría especial o propia de la existencia de un Senado norteamericano, es decir, no existe una teoría del Senado Norteamericano; cuando se piensa en el Senado, se hace porque se busca que una determinada clase social pueda o no tener representación en el Poder Legislativo; o en que una determinada idea pueda ser representada a través de dicha Cámara, tal como lo hemos examinado nosotros en el libro citado sobre *El Senado Mexicano*.<sup>34</sup>

Queda claro, sobre todo, que las ideas aprobadas en México, incluidas las ideas relativas al Senado, provienen de Cádiz.

### i) La representación democrática

La preocupación dominante en Cádiz y en México fue la idea de representar a la democracia, de representar al pueblo o la nación, en expresiones frecuentes de los debates.

En Cádiz no prosperó la idea republicana; no fueron consecuentes con el principio de la igualdad, puesto que no se otorgó el derecho del voto a las

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Nos referimos al tomo primero de una Colección de tres, el cual nos tocó preparar a nosotros y se lo dedicamos al examen del proceso de formación del Senado mexicano.

castas; y hubo otras limitaciones importantes. Sin embargo, allí comenzó el sufragio universal y la formación de unas Cortes esencialmente diferentes a las tradicionales.

En México, en cambio, triunfan las ideas republicanas y se amplían los márgenes de la democracia.

Los reglamentos internos de las Cortes y, en su caso, de nuestros congresos, reflejan con gran fidelidad estas ideas de una representación democrática, consagrando un quehacer democrático, según lo vamos a examinar más adelante, no obstante que en México se establecerá un Senado, motivado por una cierta e importante modalidad de la representación.

## ii) La representación institucional

Los debates, sin discutir el anteriormente mencionado principio de la representación democrática, que se le da a las Cortes o al Congreso mexicano, sí se ocupan de admitir o rechazar la representación de otros intereses, diversos al interés popular o nacional.

Por ejemplo, se rechazó, como hemos dicho, la posibilidad de que subsistiera la representación por clases sociales, al estilo en que antes se hacía por estamentos. Pero había otros intereses, de naturaleza diferente, a discutir, para ver si necesitaban o no de una representación especial, a través de una segunda cámara, o de un Senado.

Al Senado, como instancia especial, unas veces se le mencionó para que a través de él se pudiera llevar la representación de las clases nobiliarias; otras veces se le mencionó simplemente como para hacer del Senado un órgano consultor, un Consejo, y otras veces se le citó para usarlo como órgano de representación del interés institucional que lo mismo podía consistir en representar a una provincia, a un Estado e inclusive a un municipio.

En México se suele afirmar que el Senado es la genuina representación del interés federal: de los Estados miembros de la Unión (1824-1853) o de la Entidad federal (1875 a la fecha). Por esta especial naturaleza del interés institucional, que representa, se ha conservado el principio de su composición (dos senadores por cada Estado), así como el principio de atribuirle algunas facultades especiales.

Más aún, al comienzo, debido a esa misma caracterización, variaba la forma de elegir a los senadores: que se hacía por medio de las legislaturas estatales. He aquí una representación perfecta de un interés institucional paralelamente a la representación del interés democrático, por así decirlo.

Se insiste en que el Senado mexicano, sobre todo, testimonia la influencia norteamericana. Esto no está suficientemente probado a la luz del debate histórico, como lo hemos explicado en otro lugar. En todo caso, los propósitos de darle al interés institucional una representación no trascendió nunca a los Reglamentos interiores, o al quehacer parlamentario de nuestro Congreso, que fue y sigue siendo igualitario, horizontal o plenamente democrático.

Con otras palabras, la idea de la representación democrática, que sí excluye a la representación estamentaria, ha podido ser compatible con la posibilidad de coexistencia con otras ideas de representación institucional. Y para probarlo, bastaría, entre otras cosas, recordar que la misma Cámara de Diputados mexicana actuaba votando por legislaturas, es decir, representando no al pueblo, sino a cada Estado: (Votaciones para elegir Presidente, Vicepresidente y Magistrados, según la Constitución de 1824).

### iii) La representación democrática del Senado

Es otra posibilidad: que el Senado obedezca también a una representación democrática. Esto es, que el Senado represente a toda la nación como lo representa la Cámara de Diputados. Es la situación predominante a raíz de que se extendió el sufragio universal y directo a la elección de los Senadores. Estos son electos por el pueblo, en lugar de serlo por conducto de las legislaturas, como lo prevenía la Constitución de 1824.

Esta representación democrática del Senado es tan importante que, de hecho y por derecho, se asimila casi hasta identificarse con la otra Cámara. En nuestra opinión, la similitud es tan grande, que desaparecen todas las anteriores diferencias. El Senado, en este caso, se convierte en una Cámara de Revisión, aclarando que lo es en el mismo sentido en que la de Diputados es Cámara Revisora del Senado. El Senado se mantendría, entonces, por la simple necesidad de hacer pasar a las leyes por una doble instancia de aprobación. Lo cual es garantía de buena labor legislativa.

Ahora bien, la teoría de una representación democrática del Senado; la exigencia derivada de la naturaleza de una Cámara Revisora nos conducen

a la conclusión de que la composición del Senado deberá ser democrática: esto es, el número de senadores deberá fijarse por los mismos criterios que se toman en cuenta para determinar el número y la composición de la Cámara de Diputados.

La supresión del modo especial de elegir senadores de la Constitución de 1824 (dos por cada Estado); la supresión de la idea de representar algún interés institucional especial que ya no se recogió ni en la Constitución de 1857, la cual no incluyó al Senado en su texto original, ni la vigente de 1917, avalan nuestra opinión favorable a una total caracterización democrática del Senado actual. Lo cual es compatible con la asignación de facultades exclusivas a favor de una y otra cámara, como sucede ahora mismo.

d) *El quehacer democrático*

Contrariamente a lo que sucedió en los mismos textos constitucionales, en los reglamentos interiores prendieron, de manera inmediata y de manera completa, las ideas democráticas. La idea principal inherente a las Cortes, o al Congreso era la de que se iba a representar a la nación, entendida ésta como los habitantes asentados en un determinado territorio, en palabras pronunciadas por el mexicano Guridi y Alcocer tanto en Cádiz como en México, a propósito del debate sobre la soberanía nacional.

Durante los debates sobre la representación nacional se insistía en el rechazo, que fue unánime del mandato imperativo, propio de los diputados a las Cortes tradicionales estamentarias. La representación nacional se opone, en opinión del debate, a la representación del interés de clase, que impongan un mandato imperativo. Quizás por ello se acepta el que la representación nacional coexista, como compatible, con la representación de algún interés, como el institucional encomendado al Senado, por citar un ejemplo.

La representación nacional debía ser compatible con los intereses partidarios, o con lo que estuviera detrás de cada persona de los diputados (Iglesia, si era eclesiástico, Ejército, si era militar); el partido liberal frente al partido conservador, por así decirlo, pues se empieza a percibir su diferente afiliación ideológica.

De hecho, la representación nacional fue compatible durante todo el siglo pasado con los partidos políticos, que ya trabajaban fuera y dentro del Congreso de la Unión; fue compatible hasta la publicación de la vigente Ley

orgánica de 1979, por no salirnos de los márgenes formales de la legislación, que venimos examinando.

Dicha Ley orgánica se apartó por completo del estilo de los reglamentos anteriores, inclusive del reglamento de 1934, todavía subsistente, muy a pesar suyo.<sup>35</sup> Esta Ley, desde el punto de vista de la normatividad consagrada por los reglamentos, aparece como contraria a la representación nacional y a la pluralidad, por la sencilla razón de que establece principios de gobierno interior, de organización y funcionamiento del Congreso, desconociendo la separación de los partidos políticos y sus grupos sobre las cámaras, y por el hecho que hemos podido comprobar de cómo el interés partidista puede sobreponerse al interés nacional.

De conformidad con los reglamentos interiores, incluido el que ahora sigue en vigor (y sigue en vigor porque no hubo tiempo para reformarlo en todos sus pormenores en 1978), toda la actividad del Congreso gira en torno al pleno. Todas las cosas pasan, o deben pasar por el pleno. Todos los asuntos que tienen que ver con el Congreso y por lo mismo llegan hasta sus oficinas, deben someterse al pleno. Todas las comisiones, incluida la Gran Comisión, carecen de facultades sustantivas, o de facultades que no sean de "instrucción" de un expediente, que necesariamente y sin excepción de ninguna clase, deberá someterse al pleno.

La máxima autoridad del Congreso, como es la de su presidente, que legalmente lo representa para todos los efectos de comunicación con los otros poderes, conjuntamente con la firma de los secretarios, es una figura casi decorativa, con funciones importantes, sin duda, pero todas ellas encaminadas hacia la coordinación del debate y la acción fundamental del pleno. Y dicha presidencia sólo duraba y sólo dura, por lo que toca al reglamento, un mes. Sobra advertir que la presidencia, al igual que todos los demás encargos (que no cargos) del Congreso son de elección por el pleno, de manera absolutamente democrática.

La Ley orgánica de 1979, en cuyo examen no pretendemos entrar ahora y que citamos nada más para contraponer algunos de los puntos, que venimos estudiando, no hizo sino legalizar algunas prácticas, que ya se venían imponiendo en el quehacer parlamentario del Congreso; no hizo sino legali-

---

<sup>35</sup> Queda pendiente el estudio de la naturaleza del reglamento interno frente a la Ley orgánica de 1979. En mi opinión, tienen exactamente el mismo rango.

zar algunas figuras ya consagradas por tales prácticas, como era y es la figura de los líderes camarales. Dichas prácticas, dichas figuras, por desgracia ni siquiera desde el punto de vista de la democracia hacia el interior de los mismos partidos (de todos los partidos) han encontrado verdadero sustento, representan una reacción muy violenta a esa vieja y secular tradición de democracia en el quehacer parlamentario del Congreso de la Unión, expresión genuina del interés nacional, que se sobreponía a todo otro interés, incluido el interés partidario que no necesariamente coincide, ni ha coincidido, con el interés nacional.

## 5. Conclusiones

El carácter de este artículo nos impone un término, al que ya hemos llegado con este rubro de conclusiones. Sin lugar a dudas, la conclusión fundamental está condicionada por la manifiesta carencia de estudios sobre el Congreso mexicano. Es mucho más lo que nos falta por estudiar que lo hasta ahora estudiado.

Este trabajo no es sino un intento de acercamiento, bajo una perspectiva de análisis muy limitada, al conocimineto de tan importante institución, en momentos en que existen propósitos y preparativos para introducir reformas a su régimen interior. En el fondo, nuestra recomendación más encarecida es la de tratar de hacer nuestros estudios mediante la consulta de la más amplia información disponible y a nuestro alcance y que, entre dicha información, no falte la consulta de los respectivos *Diarios de Debates*. No son la fuente única, pero sí la que nos acerca más a lo que cada asamblea constituyente quiso hacer del Congreso mexicano.

Con el debido respeto a quienes opinan otras cosas, nosotros aquí hemos visto que las normas principales que han servido para el gobierno interior del Congreso, toman su origen de una asamblea constituyente española, aclarando que en aquel entonces lo que ahora es México pertenecía a España, y por ello mismo se envió a Cádiz una muy numerosa y magnífica representación de diputados.

La institución de Cortes, por un lado, o de Congreso, por otro, es una idea ampliamente debatida, a la luz de la doctrina en voga, a la luz de la experiencia histórica, grande o pequeña, que se tenía sobre el particular. El debate muestra el rechazo de unas doctrinas, la aceptación de otras y, desde luego, la ausencia de algunas cosas que suponemos, a veces, ya cono-

cían. Entre las doctrinas rechazadas, está la doctrina de Rousseau; entre las doctrinas revividas, están las pertenecientes a la Escuela de Salamanca, sobre la soberanía, sobre la democracia y la representación.

Entre las experiencias históricas que se rechazan, está la relativa a Cortes por estamentos, o el rechazo definitivo a una representación por clases sociales, según el concepto que entonces se tenía de esta materia; también se rechazó el principio del mandato imperativo. Se aceptaron los principios de la soberanía nacional, de donde brota el de la representación nacional, encomendada al cuerpo legislativo, y el principio de representar el interés nacional, como guía fundamental para los diputados y senadores.

Como el nuestro es un mero acercamiento, faltó estudiar la materia propiamente dicha de que se ocupan los reglamentos internos del Congreso. Ello, sin embargo, no ha sido obstáculo para intentar una caracterización de dicho Congreso, partiendo desde su interior y a la luz del comportamiento de las asambleas constituyentes y de los principios consagrados en las Constituyentes, que nos han legado. Según esto, el Congreso mexicano se enclava dentro de la tradición española; es un Congreso que ha guardado siempre una preeminencia soberana tal que le permite enjuiciar a los otros dos poderes, por mencionar sólo una prueba de esa preeminencia soberana: en este extremo se parece al parlamento británico, el cual es un constituyente permanente, o goza de una cierta preeminencia soberana, que no tienen los otros dos poderes, pero a tal situación se llegó por caminos diferentes; es un Congreso de representación popular o nacional, dándoles a estas voces el significado que entonces (1800-1825) tenían; el quehacer del Congreso es plano, horizontal, plenamente democrático, desde sus inicios hasta la promulgación de su Ley orgánica en 1979.

# TEORIA GENERAL SOBRE LA NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS\*

Coro Cillán GARCIA DE ITURROSPE\*\*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. Denominación y notas; 3. Desarrollo histórico de los reglamentos parlamentarios: Los precedentes inglés y francés; 4. Naturaleza de los reglamentos; 5. Doctrina italiana; 6. Doctrina francesa; 7. Doctrina alemana; 8. Doctrina española.*

## 1. Introducción

A modo de introducción se puede sentar, como una afirmación general, que los Reglamentos parlamentarios constituyen instituciones-mecanismos,<sup>1</sup> cuya función capital dimana de su propia esencia y finalidad: la regulación de la vida entera de las Asambleas legislativas, con una múltiple variedad de funciones, que les están encomendadas entre las que en tiempo pasado destacaba la aprobación de las leyes, y, en la actualidad, el llamado poder “deliberativo” o control del Ejecutivo.

Se señalan dos acepciones del Reglamento: uno, amplio, como *modus tenendi parliamentum* o modo como un parlamento cumple las tareas que le están encomendadas: miembros participantes, órganos directivos, comisiones,

---

\* Artículo publicado originalmente en: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Serie IV: Monografías núm. 3, *Cortes Generales*, España, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, pp. 355-400.

\*\* Profesora de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

<sup>1</sup> Vid. M. Prélot, *Sociologie Politique*, París, 1973, y J. Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1979.

sesiones, procedimiento; y otro, estricto, *ordo parlamenti*, como sistema más o menos completo de reglas parlamentarias debidamente codificadas. En este segundo sentido, como método y orden de trabajo de cada Cámara, en una palabra, como “ley interior de cada Asamblea”, según la califica E. Pierre.<sup>2</sup>

Observa Pérez Serrano<sup>3</sup> que, aunque las Constituciones suelen consignar preceptos respecto al funcionamiento de la Cámara y también a todo lo que atañe a la iniciativa, tramitación y aprobación de la Ley, no siempre ocurre esto, porque, a veces, faltan preceptos, aun en las ocasiones en que el Código Político fundamental se ocupa de la materia y no expresa todo lo necesario, por lo cual es forzoso colmar las lagunas y completar la normación. Y todo ello corresponde al Reglamento de la Cámara o Reglamentos Parlamentarios.<sup>4</sup> Sin embargo, en el momento presente, se advierte una tendencia, sobre todo en Francia, a reducir el campo del Reglamento, constitucionalizando una serie de materias, reguladas hasta ahora por los reglamentos de las Asambleas, como son la duración de la Presidencia de las mismas, la de la legislatura, la obligatoriedad del voto personal de los miembros del Parlamento, la limitación del número de Comisiones permanentes, la fijación del orden del día,<sup>5</sup> limitaciones todas ellas que constituyen para Chantebout una forma paroxística de la Constitución francesa de 1958 en la medida que supone una tendencia a restringir la libertad al de las Asambleas en la fijación de reglas para constitucionales relativas al funcionamiento de los poderes públicos.<sup>6</sup>

Según Pérez Serrano, la importancia de los Reglamentos parlamentarios deriva principalmente de tres motivos: a) de su lugar preeminente en la jerarquía de las normas, porque si no son una ley formal, sirven para la tra-

---

<sup>2</sup> E. Pierre, *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*, París, 1902.

<sup>3</sup> N. Pérez Serrano, *Apuntes de Derecho Político*, Madrid, s/f.

<sup>4</sup> Abunda en la misma idea, O. Georg Fischbach, en su *Derecho Político General y Constitucional Comparado*, t. II, Barcelona, 1934: “Las Constituciones suelen establecer directamente los principios fundamentales, reservando su aplicación y desarrollo a los Reglamentos de las Cámaras”. En el mismo sentido, P. Vigny, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, 1952.

<sup>5</sup> B. Jeanneau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1969. También M. Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1970; y G. Védel, *Institutions Politiques du Monde Contemporain*, t. II, París, 1972-1973.

<sup>6</sup> B. Chantebout, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, París, 1980.

mitación y aprobación de las leyes, por lo que si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores al de las leyes ordinarias; b) de su perfección o deficiencias, porque de ellos depende el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico de los poderes Ejecutivo y Legislativo e incluso la buena marcha del Régimen, y c) de haber servido de modelo a otros tipos de estatutos.<sup>7</sup>

Se ha convertido en una máxima de derecho parlamentario la afirmación de Barthélemy y Duez referente a que una reforma reglamentaria haría innecesaria quizás la revisión constitucional.<sup>8</sup> Delpech y Moreau en una línea parecida sostienen también que las relaciones, la influencia recíproca de la Constitución y el procedimiento parlamentario, forman una materia interesante y amplia.<sup>9</sup> Estas opiniones llevan a decir a Pérez Serrano en su artículo más arriba citado que cuanto más parca la Ley fundamental, más extensos y detallados han de ser los Reglamentos parlamentarios para que no queden sin normación materias de tanto empeño como el proceso legislativo, la fiscalización del Gobierno, la acusación de un Ministro, etc. Se comprende, por ello, añade a continuación, que, ante una Constitución tan escueta como la formada por las leyes francesas de 1875, asumieran rango primordial los Reglamentos de las Cámaras. En una palabra, como dice Pierre, el Reglamento influye frecuentemente mucho más que la Constitución en la marcha de los negocios públicos.

## 2. Denominación y notas

Por vía etimológica la denominación de Reglamento cuadra perfectamente a la colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los Parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un Parlamento (en su derivación de la palabra latina "*regula*" que a su vez emana del verbo "*rego*" en cuanto significa un hecho, el dirigir hacia un fin en contraposición a *regnare* y *dominari*). Tal denominación, calificada

---

<sup>7</sup> Pérez Serrano, "Naturaleza Jurídica del Reglamento parlamentario", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, Madrid, 1959.

<sup>8</sup> Barthélemy y Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933. Acerca de los cambios constitucionales a través de los Reglamentos Parlamentarios, vid. J.A. Maravall, *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de Comisiones*, Madrid, 1947.

<sup>9</sup> Moreau y Delpech, *Le Règlement des Assemblées législatives*, París, 1906-1907.

por el órgano en el que rige, está así justificada, y acaso hasta su naturaleza, en términos sencillos sin mayores preocupaciones doctrinales.

Las resonancias administrativas del término Reglamento<sup>10</sup> han llevado a los autores a mostrar unos sus suspicacias con su identificación con los reglamentos administrativos o la vigencial reglamentación, otros, a su repudiación para situarlos a nivel de ley (más material que formal) y unos terceros, como Fichbach, a sostener que los reglamentos de las Cámaras se limitan a normas de detalle de carácter administrativo en su mayor parte.<sup>11</sup>

En Inglaterra se utiliza la palabra "Orders", en tanto que en Alemania se ha producido el término *Geschäftsordnung*, mientras que en los países latinos, como Francia, Italia, España, la expresión más generalizada es la de Reglamento parlamentario.

Si se parte ahora de su sentido intrínseco, en el Reglamento parlamentario se advierten ciertas notas más o menos peculiares.

Una nota insoslayable es su relatividad y dependencia en su esencia misma, como regla que se refiere al ordenamiento particular de las Asambleas y a su dependencia del Derecho Constitucional en la medida en que integran el Derecho Parlamentario.<sup>12</sup> Se trata de una relatividad manifestada en el proceso de ósmosis entre la Constitución y el Reglamento, internamente como reglamentación secundaria y externamente como ordenamiento hoy revisable por los Tribunales Constitucionales o como en Francia por el Consejo Constitucional, que en cierto modo le da rango de ley (modelo sueco-finlandés, de reglamento-ley, común a las dos Cámaras de la Dieta, completada por reglamentos privativos de una y otra), lo que produce dos tipos de Reglamentos habida cuenta de los principios de la división de poderes por un lado (creación empírica inglesa racionalizada por la doctrina francesa) y el de la autonomía corporativa (germano-francesa), que han dado lugar

---

<sup>10</sup> Vid. sobre este particular, Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, con la bibliografía citada en el cap. IX, Madrid, 1974; F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I, Madrid, 1973; E. García de Enterría y R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, 1974; Védel, *Droit Administratif*, París, 1973.

<sup>11</sup> O.G. Fichbach, ob. cit.

<sup>12</sup> En cuanto a la relatividad de la ley, vid. Santi Romano, *Principii de Diritto Constitutionale Generale*, Milano, 1947; y sobre el *Derecho Parlamentario autónomo*, Klaus Friedrich Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlín, 1968.

a Reglamentos heterónomos, externos y otorgados, como el español, de 15 de julio de 1834, emanación del Estatuto Real, y reglamentos de producción autónoma, consagración de un hecho actualmente general.

Otra nota que distingue a los Reglamentos es su relativa estabilidad, en virtud de la autonomía disfrutada por las Cámaras para la producción de ambos Reglamentos, sin que la subordinación a posiciones jurídicas jerarquizadas sea capaz de crear una movilidad vertical vinculante desde el mismo momento en que la rigidez constitucional tampoco es capaz de retener o inmovilizar sus modificaciones o cambios. Es una consecuencia clara de una autonomía sistemática o capacidad del órgano para elaborar y perseguir sus propios fines, aunque no con tanta independencia como para eludir en su autonomía, como autogénesis, influencias fácticas, como una mejora en la división del trabajo o acaeceres histórico-políticos coetáneos, que giran alrededor de su entorno, como expresión de nuevas necesidades, que más bien son adaptaciones que transformaciones radicales.

La movilidad misma del sujeto creador se proyecta en la estructura objetiva creada de tal modo que entre el Reglamento y su autor sólo resta un vínculo moral.

También es una nota que caracteriza a los Reglamentos parlamentarios su codificación generalmente recibida. Podría hablarse de una estructura sistematizada como organización de las partes funcionales del Parlamento. Se trata en el fondo de configurar los elementos y las relaciones en un conjunto coherente. Así en Alemania todas las disputas doctrinales respecto a la naturaleza del Reglamento se desarrollaron alrededor del Reglamento codificado, con un fondo procesal, de rúbricas litúrgicas, rituarías.

### 3. *Desarrollo histórico de los Reglamentos parlamentarios: Los precedentes inglés y francés*

El origen de los Reglamentos parlamentarios se ubica en Inglaterra y Francia. Pero mientras en Francia ese origen obedece a dos momentos histórico-políticos distintos, de tendencias y significados disímiles, en Inglaterra, su evolución política permanente los irá configurando, es decir, que en términos generales se puede afirmar, en principio, que poseen una raíz inglesa o una raíz francesa, tal como en el presente se conciben.

Cabe la posibilidad de un equívoco ante el calificativo parlamentario, que puede llamar a confusión, porque no se distingue con el denominador común de parlamentario a los reglamentos de las Cámaras; también se designa del mismo modo al sistema de gobierno con predominio del parlamento. Los reglamentos, al menos, en Inglaterra, no corren parejas con la aparición del sistema parlamentario. En efecto, la fecha germinal del sistema parlamentario inglés podría situarse en 1792 con la caída de Lord North, derribado por una moción de censura de los Comunes. A partir de ese momento, al hacerse el gobierno responsable ante la Cámara de los Comunes, el sistema parlamentario se irá arraigando al compás del aumento de autoridad de la cámara sobre el Ejecutivo, es decir, cuando nace la soberanía del Parlamento y se llega a la conversión del Gabinete en un "comité de la mayoría". Su reestructuración tiene lugar cuando las relaciones entre el Parlamento y entre el Gobierno se establecen por medio de las estructuras del partido mayoritario, que imponen una identificación y un "liderazgo" del partido sobre el Parlamento, lo que ha permitido montar toda una serie de mecanismos, y principalmente, el que se refiere a la solución de las crisis ministeriales, no porque los ingleses sean sabios, como se ha dicho con bastante ingenuidad, sino porque los problemas surgidos con motivo de una crisis ministerial, se resuelven con toda naturalidad en el seno del partido.<sup>13</sup>

Los Reglamentos parlamentarios en el régimen británico tienen una vida muy anterior.

a) *Los Reglamentos parlamentarios ingleses: origen e integración*

No se advierte en los autores ingleses, aferrados a su clásico empirismo, la necesidad de inquirir sobre los problemas teóricos de los Reglamentos parlamentarios. Así, por ejemplo, S. Gordon da por nacido el procedimiento parlamentario como simple consecuencia de la imperiosa obligación que un conjunto de personas, sea de amigos, sea un consejo parroquial, posee para llegar a una decisión a un acuerdo al que precede la mayor parte de las veces, una discusión propia de los asuntos contenciosos. Del propio Gordon no se extrae respeto al origen de las Reglas de la Cámara, otra cosa que el que han nacido o se presumen que han nacido, como Mociones y que

---

<sup>13</sup> Para el estudio de los acontecimientos histórico-políticos que jalonan esta solución, vid. F. Védel, *Introduction aux Etudes Politiques*, París, 1971-72.

han sido sometidas a la votación de la Cámara, que, una vez aprobadas, se convierten en normas de observancia obligatoria para los Diputados, los funcionarios y las Comisiones.<sup>14</sup>

Ilbert en su conocida obra *El Parlamento*, sigue una línea similar. Cada una de las Cámaras, expone Ilbert, ha guardado siempre con gran celo su autonomía y la facultad de regular sus propios derechos, privilegios y procedimientos. Esta es la causa, añade, del desarrollo de la Ley Parlamentaria de que habló con tanta reverencia Sir Edward Coke en el siglo XVII y que recoge los derechos y regulaciones de cada Cámara. Esta ley consiste, parcialmente, en costumbres tradicionales cuya esencia se halla en las precedentes reglamentaciones y decisiones parlamentarias y, en parte, también en leyes estatuidas por disposiciones de las Cámaras.<sup>15</sup>

Bentham las hubiera clasificado, según el parecer de Ilbert desde otro punto de vista, en leyes sustantivas de derechos y privilegios y leyes adjetivas de procedimiento. La ley sustantiva incluiría las reglas que gobiernan los derechos de cada Cámara o de los miembros de las mismas, en sus relaciones mutuas y con la Corona, con las autoridades ejecutivas y judiciales del país y con los individuos y corporaciones ajenas al Parlamento. Ilbert da un origen más concreto que Gordon sobre las reglas procedimentales parlamentarias. Existen fórmulas venerables que datan de los Platagenets. Existen prácticas muy antiguas de difícil precisión para datarlas. Hay reglas de cortesía que tienen su comienzo en el reinado de Isabel. Existen curiosas supervivencias y existe un vasto conjunto de reglas y precedentes, termina diciendo Ilbert.

No es más explícito que los anteriores Bentham<sup>16</sup> que en su obra *Táctica de las Asambleas Legislativas*, más que penetrar en la esencia de los reglamentos hace una exposición del conjunto de reglas constitutivas de los mismos, como regulación de la vida interna de una Asamblea Política. Según Jeremías Bentham hay dos palabras clave en esta materia de los reglamentos, que son táctica y orden. Mediante la transposición del término táctica del campo militar al político, piensa que en este ámbito "táctica" puede servir para expresar el arte de conducir las operaciones de un cuerpo

---

<sup>14</sup> S. Gordon, *El Parlamento británico*, Londres, 1948.

<sup>15</sup> C. Ilbert, *El Parlamento*, Barcelona, 1930.

<sup>16</sup> J. Bentham, *Tactiques des Assemblées Législatives*, t. I, París, 1822.

político, el arte de poner orden, que, a su vez, encierra la idea de fin. De ello, deduce que la táctica de las Asambleas Políticas es la ciencia que enseña a conducir hacia su fin la institución por medio del orden que hay que observar en sus actuaciones. El bien o el mal que puede hacer una Asamblea depende de dos causas generales: la una, es su composición, la otra, su manera de actuar a la que dedica el primer tomo de su obra arriba citada.

Es posible que el argumento de Bon Valssasina<sup>17</sup> sobre el punto de partida de los reglamentos parlamentarios ingleses, que le sitúa apoyándose en Coke, en el orden de proceder del Parlamento como Alta Corte de Justicia, orden de proceder propio de toda jurisdicción, tenga un fundamento razonable. No hay que olvidar que la *Curia Regia*, llamada también *Concilium Regis*, ejercía funciones judiciales gubernamentales y legislativas.<sup>18</sup> Pero tampoco hay que olvidar que la palabra parlamento (*parliamentum*) fue ya empleada en el año 1248 bajo el reinado de Enrique III, nombre con el que designó este Rey a la Asamblea de Runnemedede, que arrancó la gran carta (Carta Magna) a la realeza: *Parliamentum Runnemedede, quod fuit inter dominum Hohanem regen, patrem nostrum et barones suos Angliae*. Y el parlamento que sucede a la *Curia Regis*, fue ante todo una Corte de Justicia y el Consejo soberano de la Corona. Coke le llamó la Alta Corte del Parlamento. En la tragedia Enrique IV de Shakespeare se dice:

*The King flet to London to call a present court of parliament*

(El rey fue a Londres para convocar la Corte del Parlamento.)<sup>19</sup>

El Reglamento de la Cámara de los Comunes hasta 1854 descansó sobre una tradición no escrita. Los usos y costumbres, dice el Juez Gould, son arcanos, que guarda en sus registros y archivos propios. En 1854, fue impreso por orden de la Cámara el manual titulado *A Manual of rules, orders and form of proceeding of the House of Commons, relating to public business*. Este libro no contiene, sin embargo, más que la enumeración de las órdenes, que forman parte del reglamento que tiene relación con los asuntos públicos. No hay que confundirlo con el reglamento fijo (*Standing Orders*) y las *sessional orders*, reglas establecidas para la duración de una sesión.

---

<sup>17</sup> M. Bon Valsassina, ob. cit.

<sup>18</sup> M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1964.

<sup>19</sup> V.E. Fixchel, *La Constitution d'Angleterre*, París, 1864.

May expresa en estos términos la cuestión, al mismo tiempo que formula categorías que integran los reglamentos. El procedimiento del Parlamento se regula principalmente por la costumbre antigua, o por la práctica establecida de tiempos modernos, aparte de órdenes y reglas diferentes, pero a menudo se ha declarado y explicado por ambas Cámaras la costumbre, y se han establecido nuevas reglas por resoluciones y órdenes positivas. La costumbre antigua, cuando no se declara otra cosa, se recoge de los *Journals*, de la historia y de los tratados tempranos, y de la experiencia continuada de los miembros experimentados. A menudo no está definida la práctica moderna en ninguna forma escrita; no se anota en los *Journals*; no se encuentra en los debates publicados; tampoco se conoce en forma la experiencia personal, y por la práctica diaria en el Parlamento, al efectuar sus diversas descripciones de los asuntos.<sup>20</sup>

#### b) *Los reglamentos franceses: aparición y tendencias*

Los reglamentos parlamentarios en Francia obedecen en su implantación a la idea de orden en la marcha de las discusiones. Su consagración definitiva responde al mantenimiento de la autonomía de los cuerpos legisladores.

Ante la desorganización reinante en la Asamblea Constituyente, cuenta Dumont en el prólogo a la obra de Bentham, *Táctica de las Asambleas Legislativas*, que el Conde de Mirabeau presentó a la Comisión a la que la Asamblea Nacional había encargado la redacción de un reglamento comprobada su necesidad, una memoria que le había sido enviada desde Londres. Era una simple narración de hechos, una simple exposición de formas seguidas por el parlamento británico sobre el modo de proponer las mociones, de deliberar, de votar, de crear comisiones, etcétera. Esta memoria fue admitida en la Mesa, pero uno de los miembros, creyendo que el honor nacional quedaba herido por esta instrucción extranjera, respondió a Mirabeau: "Nosotros no queremos nada de los ingleses, no debemos imitar a nadie".

La discusión en la Asamblea Nacional, continúa Dumont, fue siempre irregular e informe. Su reglamento era defectuoso desde mil puntos de vista. Todas sus comisiones trabajaban aisladamente sobre materias que exigían el más perfecto concierto. Nunca intentó ponerse al abrigo de las sorpresas

---

<sup>20</sup> E. May, *Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement*, Paris, 1909.

y de la precipitación. Parecía que esta guerra tumultuosa de mociones celaba las victorias del asalto y los golpes de mano nocturnos. La fatal noche del 4 de agosto aporta la prueba. El ascendiente anárquico de las galerías y del Palacio Real fue esmeradamente conservado para obligar a plegarse a la mayoría de la Asamblea al voto de una facción.

Entre los periódicos de aquella época, uno de los más conocidos, *Le Courier de Provence*, publicó bajo el nombre de Mirabeau, aunque no tuvo parte alguna en el asunto, que había sido el único que se había tomado la tarea de combatir los errores del régimen de Asamblea, de hacer sentir los vicios de su reglamento, y los inconvenientes que resultaban cada día por inmadurez de las decisiones, la incoherencia de los decretos, el desorden de las medidas, la rapidez en destruir antes de adoptar las medidas necesarias para sustituir lo eliminado. Estas observaciones, deducidas de los hechos, en el mismo momento en que ocurrían y frecuentemente repetidas, fueron, sin embargo, inútiles.

La pretensión de Mirabeau, expuesta tan claramente por Dumont, no es la razón suprema de que se sirve Hatschek,<sup>21</sup> para fundamentar la potestad reglamentaria de la Asamblea Nacional francesa, sino la teoría del poder constituyente, si bien a la larga se reconocería que fue el ejemplo inglés, el que se proyectó en la práctica con una mayor intensidad<sup>22</sup> sobre su implantación.

Desde un ángulo racional y filosófico, uno de los puntos de arranque de la reglamentación francesa fue la teoría del Poder constituyente de Sieyès. Pérez Serrano en el artículo ya mencionado sobre *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario* y remitiendo a Bon Valsassina dice a este respecto, "que por una transposición de la doctrina sobre *le pouvoir constituant*, e incluso remontándose como elemento legitimador al 'pacto social' se estima inadmisibles desde un principio que la institución llamada a dar al país una nueva ley fundamental recibiese su reglamento de otro Poder cualquiera. Y fue tan extremosa la actitud en este sentido, que Sieyès hubiera considerado que la Asamblea se haría culpable ante la Nación, así como ante la razón misma, si se dejaba intervenir por una autoridad ajena o extraña; sería algo así como traicionar a la Nación el aceptar la validez a este propósito de una *Ordonnance* o de un *arrêt de conseil*."

---

<sup>21</sup> J. Hatschek, *Des parlementrechts des deutschen Reiches*, Leipzig, 1915.

<sup>22</sup> Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, París, 1894.

Este enfoque entraña, en consecuencia, un “acto-regla plurilateral”, que se engendra en la *vereinbaring* en el “contrato social”, base de la concepción de la autonomía corporativa, actualista y del *pouvoir constituant*, como concepción revolucionaria de las Asambleas, fiel reflejo de la doctrina rousso-niana, puesta en boca de Sieyès y Mirabeau, cuya exigencia es un solo acto, el pacto social, el consentimiento unánime y derivación de ese pacto la ley de la mayoría de los sufragios, como alma de la asociación.

La aducida doctrina de Sieyès puede no ser bastante para tan importante justificación, que habría que complementarla con lo que dice la exposición razonada.<sup>23</sup> La Constitución comprende, a la vez, la formación y organización interiores de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca. Tal es (el sentido de la palabra constitución) relativo al conjunto y a la separación de los poderes públicos.

El otro suceso que fortalece definitivamente los reglamentos parlamentarios en Francia es el de la Instauración del sistema parlamentario, el periodo de la Restauración, en el que se pone en marcha, pero con una especie de anatema contra el sufragio universal, que la Revolución de 1848 concede a Francia, esta vez de una forma irreversible, aunque con una inversión de factores. El establecimiento del sufragio universal comporta consigo una acción antiparlamentaria, que se desvanecerá con la III República, después que las condiciones de la evolución del Segundo Imperio, alrededor de 1860, creara un cierto clima de retorno hacia el sistema parlamentario.

La Monarquía de 1814 reconoce plenamente la autonomía de las cámaras para darse su propio reglamento.<sup>24</sup>

Los dos acontecimientos políticos expuestos, serán los artífices del nacimiento y consagración en Francia de la autonomía del Parlamento para la regulación de su vida parlamentaria, corriente que tendrá una aceptación casi común. A su impulso quedará arrumbada la tendencia germánica, propicia a los reglamentos con rango de Ley o establecidos por un Decreto Real,

---

<sup>23</sup> *Archives parlementaires*, la. serie, t. III, París 1867 y ss.

<sup>24</sup> V.M.F.P. Lubis, *Histoire de la Restauration*, t. IV, París, 1848; M.P.B. Bastid, *Les Institutions politiques de la Monarchie parlementaire*, París, 1854; J. Barthélemy, *Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, 1905.

que la Asamblea francesa impugnó y rechazó desde un principio y que señalará la tendencia continental al Reglamento codificado.

Hatschek ha deducido que la actuación política que se advierte en la historia constitucional francesa respecto a los reglamentos parlamentarios, permite establecer las siguientes proposiciones:

- Toda nueva Asamblea parlamentaria que se reúne después de una legislativa o una sesión, se constituye *ex novo*.
- Pertenece a su constitución el fijarse un reglamento y la elección de una presidencia definitiva.
- Todo Reglamento establecido del acto de constitución de la Asamblea sirve solamente por el tiempo de duración de ésta y, en consecuencia, por una legislatura o sesión.<sup>25</sup>

El último corolario es cierto relativamente porque no pocas veces un mismo Reglamento ha regulado la vida de más de una Asamblea, como se confirma a través de su desarrollo histórico en España o con el ejemplo del Senado norteamericano, que camina con el mismo Reglamento mediante simples modificaciones, como ocurrió con la regla 22 en 1949 y también en 1959, fecha esta última, en la que se añadió un párrafo a la regla 32:

“El Reglamento del Senado se aplicará de un Congreso a otro, a menos que se cambie de acuerdo con los procedimientos establecidos con el Reglamento.”

#### 4. *Naturaleza de los reglamentos*

Si existe algún tema controvertido dentro del campo del Derecho parlamentario incorporado al derecho político según la tradición española, es el de la naturaleza de los Reglamentos.

La variedad de criterios es tan grande que hacen dificultosa la solución. No sin un gran esfuerzo podría intentarse una clasificación de las diversas doctrinas con perjuicio de su riqueza expositiva. Ello, no obstante, cabe

---

<sup>25</sup> Hatschek, *ob. cit.*

hablar de los siguientes criterios de identificación: *a)* aquel que los equipara a los Reglamentos administrativos; *b)* el que afirma que son resoluciones o acuerdos de las Cámaras; *c)* el que sostiene que son leyes materiales; *d)* el que propugna considerarlos como reglas interiores o estatutos internos del Parlamento, y *e)* el que defiende su naturaleza de reglamentos delegados.

La relación establecida es a modo de indicación y no con pretensiones exhaustivas. Únicamente se puede referir con respecto a los reglamentos parlamentarios la existencia de un rango predominante: el de la autonomía de las Cámaras,<sup>26</sup> frente al Ejecutivo, en función de su organización interna, resultante del estatuto de los parlamentarios y del señorío o dominio que las Asambleas han afirmado sobre su funcionamiento gracias a los reglamentos parlamentarios.

El estatuto de los parlamentarios concebido en su origen para asegurar una independencia contra presiones exteriores (inmunidades y retribuciones), hoy responde más al propósito de resguardar la independencia de la propia institución parlamentaria (incompatibilidades).

Como es sabido, las inmunidades parlamentarias, comprenden la irresponsabilidad y la inviolabilidad. Muy esquemáticamente dicho, la primera garantiza a los parlamentarios sus actuaciones en el ejercicio de las funciones, que les están encomendadas. Es una inmunidad de fondo, que impide cualquier procedimiento judicial. La segunda concierne a los actos realizados al margen de las funciones parlamentarias. Se trata de una inmunidad procesal, que impide simplemente la aplicación de procedimientos de Derecho común, sobre todo, penal, a los parlamentarios, aunque pueden dejar de disfrutar de este privilegio por acuerdo de la Cámara. Las retribuciones tienen por objeto situar a los parlamentarios al abrigo de los intentos de corrupción y permitirles que se consagren totalmente a sus funciones, y el acceso a representantes de aquellos que carecen de recursos. El Tribunal Constitucional de la R.F.A., ha resuelto que a tenor del artículo 48., III, no representa una retribución, sino tan sólo un medio para asegurar la libertad de la decisión del parlamento, tanto respecto al grupo, como al partido.

---

<sup>26</sup> Véase para el significado de autonomía de la Cámara, teoría en torno a ella y su crítica, T. Martines, *La natura giuridica dei reglamenti parlamentari* (estratto dal Vol. XXXVIII degli *Studia nelle scienze giuridiche et sociali* publicatto dall' Instituto di esercitazioni, presso la Facolta di Giurisprudenza dell'Universita de Pavia), Pavia, 1952.

Las incompatibilidades actúan antes y después de la elección. Antes, para impedir que un candidato pueda presionar al cuerpo electoral por razón de su cargo, y después, para evitar que se pueda influir sobre el diputado, especialmente, por parte del Ejecutivo.<sup>27</sup>

No pocas, de todas estas cuestiones referentes a los diputados, así como el funcionamiento del Parlamento y la organización del trabajo en él por medio de órganos propios, regulados en las Constituciones, suelen estar paudados con mucha precisión en los reglamentos parlamentarios.

Su naturaleza, como se ha dicho más arriba, es una pura controversia. El cúmulo de teorías formuladas expuestas abstractamente, carecería de finalidad práctica si no se traen a colación con un objetivo determinado: alumbrar el problema de la naturaleza originaria de los reglamentos parlamentarios españoles como posibles opciones determinantes para el mecanismo investigador para lo cual se expondrán la doctrina italiana, francesa, alemana y española, dejando al margen las actividades, que no teorías de los reglamentos inglés y norteamericano.

## 5. *Doctrina italiana*

La mayor parte de los autores italianos, que han escrito sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios, se mueve, en realidad, dentro del ámbito constitucional suyo propio, que les proporciona el texto constitucional vigente (el artículo 61 del Estatuto Abertino, establecía: "Tanto el Senado como la Cámara de Diputados determina por medio de su reglamento interno el modo, según el cual, han de ejercitar sus atribuciones". A su vez, el artículo 64 de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, dispone: "Cada Cámara aprobará su propio reglamento por mayoría absoluta de sus componentes"). Resaltaremos a los autores más destacados:

### a) *Carácter interno del Reglamento*

Biscaretti di Ruffia dice, que la independencia de las Cámaras está garantizada por particulares normas constitucionales y legislativas con una ex-

---

<sup>27</sup> Vid. para España: Bugallá, *La Inmunidad parlamentaria*. Madrid, 1912; Calvo y Conejo, *Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias, 1810-1910*, Madrid, 1916; M. Martínez Sospedrá, *Incompatibilidades parlamentarias en España, 1810-1936*, Valencia, 1974.

presión más específica de los reglamentos parlamentarios, formulados por las asambleas en relación con el respectivo ordenamiento y funcionamiento. Tales normas reglamentarias, agrega, deben considerarse según la opinión predominante, aunque hoy criticada distintamente por diversos autores, como puramente internas, es decir, con eficacia restringida al ámbito de los mismos órganos constitucionales.<sup>28</sup>

b) *El Reglamento, derecho parlamentario*

Mortati sostiene que al igual que todo órgano jurídico, la Cámara está dotada del poder de dictar la norma necesaria para su propio ordenamiento interno. El carácter constitucional con que la Cámara está revestida, mientras, de una parte, le confiere a su autonomía una mayor amplitud que la propia de todo órgano estatal (se hace referencia a la autonomía constitucional para designar la índole particular de la misma), de otra parte, le establece unos límites dimanantes de la propia constitución con el fin de adjudicar a ciertos principios organizadores, considerados fundamentales, carácter de estabilidad.

Los reglamentos conceptualmente contienen verdaderas normas jurídicas, que se imponen a los miembros de la Cámara de la cual emanan. Algunas de sus disposiciones son directamente ejecutivas de la norma constitucional, que reenvía de modo expreso al reglamento. Otras son expresión de la autonomía propia de la Cámara y se apoyan sobre un fundamento no distinto de aquel sobre el que se basa la potestad reglamentaria de todo cuerpo o instituto que no encuentra regulada la modalidad relativa a su organización y acción, y que puede, por lo tanto, determinarla de un modo más o menos intenso según su específica finalidad y el vínculo particular de su subordinación con aquellos que entra a formar parte o asume una especial relación. Los reglamentos, junto con la costumbre y las normas de corrección, constituyen el "derecho parlamentario".<sup>29</sup>

c) *El Reglamento, como norma interna del Parlamento*

Prieto Virga empieza por recoger la pluralidad de criterios sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, que los considera bien como

---

<sup>28</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965.

<sup>29</sup> G. Mortati, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1958.

simples reglamentos administrativos,<sup>30</sup> que los equipara a las convenciones constitucionales o normas de corrección, cuya violación sería anticonstitucional —problema de su control—, pero no antijurídica,<sup>31</sup> bien como reglamentos jurídicos en su sentido material,<sup>32</sup> sin posibilidad por lo tanto, como reglamentos, de derogar la Constitución y las demás leyes ordinarias,<sup>33</sup> para exponer a continuación su propio criterio consistente en que, en virtud del poder autónomo, reconocido a la Cámara y limitado a su organización y funcionamiento, se han de considerar como reglas interiores.<sup>34</sup>

#### d) *El Reglamento, complejo de normas autónomas de las cámaras*

Otra opinión destacada es la de Martines que define a los reglamentos parlamentarios, como un complejo de normas que cada una de las Cámaras aprueba con plena independencia de cualquier otro órgano del Estado y con el que regula el procedimiento para el desarrollo de sus funciones, su organización interna y sus relaciones con los miembros del Gobierno, o con los extraños a la Cámara, admitidos en el local de la Asamblea legislativa, bien para asistir a sus sesiones, bien para realzar su misión o para colaborar en la Cámara a la explicación de alguna de sus funciones.

Estima después, que el reglamento parlamentario comprende tres grupos de normas: un primero, formado por aquellas normas emanadas en base a la potestad reglamentaria, fundada en alguna disposición constitucional (normas ejecutivas); un segundo, formado por normas emanadas de la Cámara, en virtud de su potestad de supremacía especial (normas de supremacía es-

---

<sup>30</sup> Niegan su carácter de norma jurídica, Hatschek, *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, t. I, Berlín, Leipzig, 1915.

<sup>31</sup> Zonabini, *Le norme interne*, in Riv. Dir. Pubbl., 1915.

<sup>32</sup> Craushaar, Die Behandlung von Reichsratsersprüchen in Reichstag und Geschäftsordnungsrecht, in Arch. öff. Recht, 1926; Perels, Das autonome Reichtagsrecht, Berlín, 1903; Haagen, Die Rechtsnatur, des parlamentarischen Geschäftsordnung mit besonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnungen des Preussischen Landtags und des Reichstags, Diss. Breslau, 1929.

<sup>33</sup> Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen u. Leipzig, 1911-1914; Consentino, Diritto parlamentare e regolamenti, in Pol. Part., 1951, *Idem.*, Note sui principi della procedura parlamentare, in Studi sulla cost., II; Tosi, Le modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare, Milano, 1959.

<sup>34</sup> P. Virga, Diritto Costituzionale, Milán, 1965.

pecial), y, finalmente, un tercero, constituido por normas fundadas, en general, en la potestad que toda Corporación posee para organizarse, y, en particular, en virtud de la independencia de cualquier otro órgano o poder del Estado, característica de la Cámara (normas de organización).

Establecida esta distinción, considera su naturaleza jurídica de la siguiente forma: las normas de ejecución, materialmente constitucionales, o meramente ejecutivas, poseen naturaleza de norma jurídica, en cuanto son típicamente institucionales, las normas de supremacía especial, que comprenden las normas disciplinarias y las normas de disciplina interna, poseen una cualificación expresa según pertenezcan a su grupo o a otro. Las primeras las considera como normas jurídicas, por el carácter de exterioridad que encierran entendidas como intersubjetividad, puesto que influyen en el ejercicio de derechos públicos subjetivos; las segundas, se consideran normas internas porque les falta el carácter de exterioridad que es consustancial con el concepto de norma jurídica; las normas de organización en sentido estricto se clasifican como normas internas porque carecen del carácter de institucionalidad en cuanto no forman parte constitutiva del ordenamiento general del Estado, si bien, las segundas, por su nota de intersubjetividad y las terceras por la de institucionalidad, no dejarían de tener naturaleza jurídica.<sup>35</sup>

e) *El Reglamento, como disposición reguladora de las cámaras y de sus miembros*

Bon Valsassina después de examinar las correlaciones entre reglamentos parlamentarios y ley, entre reglamento parlamentario y norma autónoma, entre los reglamentos parlamentarios y los reglamentos del poder ejecutivo, así como la configuración autonómica de la potestad reglamentaria y la cuasi-autonómica, termina por sentar, que, con base en el poder que concurre en las Cámaras para lograr su finalidad institucional a través de un ordenamiento, plenamente distinguible del general del Estado se individualizan dos principales grupos de normas. El primero, formado por disposiciones por medio de las cuales el colegio se organiza; el segundo, por aquellas que en virtud de relación de supremacía especial, regulan la conducta de los sujetos

---

<sup>35</sup> E. Martínez, ob. cit.

que forman parte de la organización o con la que entran en una relación particular.<sup>36</sup>

f) *Triple aspecto del reglamento*

Santi Romano advierte diversos caracteres en estos Reglamentos que a las Cámaras compete establecer, mientras algunas de las disposiciones las compara con las normas internas, otras, las califica de normas jurídicas generales y, en fin, conceptúa a un tercer grupo como reglas convencionales.<sup>37</sup>

g) *El reglamento como delegación*

Ranelletti, Mohroff y Sofia defienden la doctrina de la delegación con algunas variedades.<sup>38</sup> Para Ranelletti, los reglamentos parlamentarios serían reglamentos delegados, con delegación de facultad reglamentaria, es decir, de potestad legislativa en sentido material, mientras que Mohroff dice que los reglamentos de la Cámara contienen entre otras clases de normas, además, una norma delegada; y Sofia, que la Constitución contiene una delegación para formular reglamentos parlamentarios. La teoría de la delegación quizá sea la menos sostenible por los requisitos que necesita reunir, que en las normas constitucionales autorizantes no se contemplan.

## 6. *Doctrina francesa*

En la doctrina francesa predomina la nota general y casi unánime de no considerar leyes a los reglamentos parlamentarios.

Entre los autores franceses se pueden citar, como más representativos, a los que a continuación se relacionan junto con su doctrina correspondiente.

---

<sup>36</sup> Von Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955. Para otras precisiones sobre sus teorías, vid. Pérez Serrano, en artículo citado en *Revista de Estudios Políticos*.

<sup>37</sup> Santi Romano, ob. cit.

<sup>38</sup> Ranelletti, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Milán, 1949; y la consuetudine como fonte de Diritto Pubblico Interno, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1913; Mohroff, *Diritto e procedura Parlamentaria*, Roma, 1948; Sofia, *La potesta reglamentare dello Stato*, Palermo, 1930.

a) *El Reglamento, conjunto de acuerdos parlamentarios*

En opinión de M. Hauriou los reglamentos de las Cámaras no son leyes, porque cada Cámara se vota únicamente el suyo; pero pertenecen, según él, a los acuerdos parlamentarios, simples prácticas, cuya ejecución procura cada Cámara respecto de sus miembros por sus propios medios, sin apelar al Juez, que no es competente para entender de ellos. Ahora bien, añade Hauriou, los reglamentos de las Cámaras son textos constitucionales de la mayor importancia, aunque de la categoría de las simples prácticas.<sup>39</sup>

b) *El Reglamento, estatuto interno de las cámaras*

Carré de Malberg considera que los reglamentos de las Cámaras no revisten el carácter de leyes; obra de cada una de las asambleas, que son siempre y, respectivamente, dueñas de sí mismas, el Reglamento no constituye para ellas más que un estatuto interno.<sup>40</sup>

c) *El Reglamento, como resolución de cada cámara*

Para Duguit, el Reglamento de la Cámara es, en cierto modo, la ley interna de cada Cámara, pero no concebido como Ley en su sentido estricto, sino tan sólo como resoluciones, esto es, como disposiciones votadas por una sola Cámara, que se aplican y adquieren carácter obligatorio desde el momento en que han sido votadas sin necesidad de promulgación y publicación. Del hecho de que el reglamento no es una ley, sino solamente una resolución adoptada por una de las Cámaras, se infiere para Duguit, que no puede contener disposición alguna que sea contraria a la ley constitucional, sino ni siquiera a una ley ordinaria.<sup>41</sup>

d) *Aspectos formal y material de los reglamentos*

Prélot distingue dos aspectos en los reglamentos parlamentarios: uno, material; el otro, formal. Materialmente, dice Prélot, el reglamento determina la organización interna de cada Cámara y fija las reglas del procedimiento

---

<sup>39</sup> M. Hauriou, *Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1927.

<sup>40</sup> Carré de Malberg, *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, t. I, París, 1920.

<sup>41</sup> L. Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1921.

parlamentario; formalmente es una resolución, es decir, una moción votada por una sola de las dos Cámaras y no promulgada. El Reglamento parlamentario es una obra de la Cámara a la que rige. Ni el Gobierno ni la otra Cámara intervienen en la discusión o votación. El Reglamento parlamentario es la constitución de la Asamblea interesada, y forma de este modo una parte esencial del Derecho constitucional en el sentido material del término.<sup>42</sup>

e) *Duverger: su coincidencia con Duguit*

Duverger denomina “resoluciones” a los acuerdos por los que cada asamblea establece su reglamento inicial o lo modifica ulteriormente.<sup>43</sup>

f) *Negación del aspecto formal y material de Ley de los Reglamentos*

Pierre Vigny, aunque tratadista belga, puede incluirse sin mayor extorsión dentro del grupo francés. Vigny parte de la Constitución a la que considera como la ley que da las reglas fundamentales relativas al funcionamiento de las Cámaras, aunque todas estas reglas no adquieren vida y eficacia en tanto no se completen e interpreten por reglamentos detallados, siendo los que dan al régimen político su verdadera fisonomía. Y, agrega más tarde, que podría afirmarse que los reglamentos parlamentarios no son leyes ordinarias en el sentido formal de la palabra, por no poseer el carácter general de aplicación a todos los ciudadanos; no son tampoco leyes materiales, porque están aprobadas por una sola Cámara.<sup>44</sup>

## 7. *Doctrina alemana*

Al estructurar el pensamiento político italiano sobre los Reglamentos parlamentarios, se hizo alusión por vía de simple referencia a doctrinarios alemanes, que sustentaban teorías en las que también coincidían autores italianos, formando escuelas afines. Tales citaciones, sin embargo, eran simplemente enunciativas. La doctrina alemana por su riqueza y variedad, exige una exposición más concreta y específica.

---

<sup>42</sup> M. Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1957.

<sup>43</sup> M. Duverger, *ob. cit.*

<sup>44</sup> P. Vigny, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, 1952.

La contienda calificadora del Reglamento parlamentario alcanzó en Alemania su punto culminante hacia finales de la época del Kaiser, que detallan con amplitud, entre otros, Hatschek, Jellinek, Perels y Kulisch, aunque tuvo también cierta importancia esta discusión en tiempos de la Constitución de Weimar, como lo prueban Hatscher-Kurzig, Kurt Hagen o Breiholdt.

Ultimamente la discusión científica se ha ido extinguiendo bajo la influencia de la que ha venido en llamarse opinión dominante, aceptada con unanimidad, si bien hay que aducir frente a esta unanimidad algunas discusiones que no han conducido a un nuevo examen fundamental del problema ni a una orientación diferente en la praxis de los Estados.

#### a) *El Reglamento como estatuto autónomo*

La opinión dominante consistió en otorgar al Reglamento codificado la naturaleza jurídica de Estatuto autónomo. Esta tesis se debe principalmente a Laband para quien el Reglamento del Reichstag se encontraba sometido a la fijación estatutaria de donde deducía que la aprobación del Reichstag era el trámite decisor, al mismo tiempo que afirmaba que el Reglamento sólo obligaba a los miembros del Reichstag y a las relaciones entre ellos, lo que daba origen a un derecho estatutario.<sup>45</sup>

En la misma dirección Georg Meyer habla de “fijación autonómica, así como de normas autonómicas”.<sup>46</sup>

Kurt Perels, uno de los mejores conocedores del derecho parlamentario alemán, por cuanto a la naturaleza jurídica del Reglamento se refiere, consideró también a éste, como una disposición autónoma, establecida para completar la Constitución, entendiéndolo por autonomía la capacidad de establecer dentro de la ley, en el ámbito de la propia soberanía, unos derechos objetivos vinculantes, que ante la ley se sitúan como Estatuto.<sup>47</sup>

Hacia el final de la época de Weimar, Perels mantuvo su criterio sobre el Reglamento codificado, al calificarlo como “derecho autónomo” que, por

---

<sup>45</sup> P. Laband, *das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1911-1914.

<sup>46</sup> G. Meyer en: Meyer/Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, München, Leipzig, 1919.

<sup>47</sup> Kurt Perels, *Das Autonome Reichstagsrecht*, Berlín, 1903.

un lado, completa la constitución del Reich, entendiendo por autonomía la competencia, que asiste a un portador oficial para dentro de la ley fijar derechos vinculantes en sentido objetivo con el fin de ejercer la propia soberanía. De este modo expresó la entonces llamada opinión dominante.<sup>48</sup>

También algunas sentencias de los Tribunales alemanes han sostenido la teoría del Estatuto autónomo o opinión dominante. Así, el Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana en sentencia de 6 de marzo de 1952 parte de esta teoría del Estatuto autónomo sin entrar en otras consideraciones. A su vez, el Tribunal Constitucional de Baviera en su decisión del 30 de noviembre de 1955 aborda a fondo la cuestión y llega al resultado de que al modo de ser del Reglamento codificado la calificación que mejor le cuadra es la de que se trata de un Estatuto autónomo.

Hay que reconocer, sin embargo, que no han dejado de existir objeciones contra la opinión dominante entre las que destaca, la que sostiene que la autonomía entendida como capacidad para regirse a sí mismo, sólo puede corresponder a asociaciones dotadas de personalidad jurídica propia y no al Parlamento, ya que éste es sólo un órgano de la persona jurídica, que es el Estado, y como tal órgano, no dotado de esa personalidad.<sup>49</sup>

Enfrentándose con esta objeción, algunos partidarios de la opinión dominante, creen hallar una solución, arguyendo que el Reglamento codificado es un Estatuto cuasi autónomo, establecido sobre la base de una autonomía no plena, y puesto que tampoco reconocen al Parlamento personalidad jurídica propia, partiendo del supuesto de la facultad del mismo régimen autónomo, admiten que también puede ejercerse por entes no dotados de

---

<sup>48</sup> Kurt Perels, *Geschäftsgang und Geschäftsformen* (Orange Verhandlungsordnung-Hausordnung) In: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Hrsg. von Gerbard Anschütz und Richard Toma, Bd, 1, Tübingen, 1930; F. Stter-Slomlo, *Deutsches Reichsund Landess taatsrecht*, Bd, 1, Berlín-Leipzig, 1924; Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlín, 1925; Reinhart Vogler, *Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente*, Hamburg, 1925.

<sup>49</sup> G. Anschütz, *Deutsches Staatsrecht*, In: *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft...* Bd. u München, Leipzig, Berlín, 1914; G.A. Walz, *Staatsrecht in: Das gesante deutsche Recht in systematischer Darstellung*. Higs. von Rudolf Stammier. Bd. t. II, Berlín, 1942; H.P. Schmid, *Parlamentarische Disziplin. Eine rechts vergleichende Studie*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*. Bd. 32, Berlín, 1914; H. Brentano di Remezzo, *Die Rechtstellung des Parlaments prääsidenten nach Deutschem Verfassungs und Geschäftsordnungsrecht* Diss, Gieben, 1930.

personalidad jurídica,<sup>50</sup> argumento que ha sido calificado de “puramente racional”, por deducirse de la construcción que afirma que mediante la organización jurídica y, sobre todo, mediante la Constitución, los entes organizados pueden aparecer dotados de derechos propios de distinta índole sin que haga falta que se les dote de capacidad jurídica en el sentido amplio, que generalmente es propio de las personas jurídicas, como lo ha demostrado de un modo categórico Bachof.<sup>51</sup>

## b) *El reglamento como Rechtsverordnung*

La teoría relativa a calificar al Reglamento codificado como Rechtsverordnung, es decir, como ordenanza jurídica, se debe esencialmente a Jellinek y Anschutz a los que se han unido Ernts Walz y Eduard Hubrich.<sup>52</sup>

Jellinek formuló que las disposiciones, que se refieren a votaciones, participación en las sesiones, designación del Presidente, nombramiento de Comisiones. . . son parte integrante de las normas pertenecientes a la organización estatal. Tienen exactamente el mismo carácter que las normas rectoras de los procesos judiciales. Su infracción no sería, por lo tanto, una mera infracción de un derecho subjetivo, sino infracción de una norma de derecho, infracción contra el Estado en su ordenamiento y no simplemente una infracción contra el individuo. Añade Jellinek que los Reglamentos contienen normas con ulteriores precisiones sobre organización de las Cámaras y reguladoras del ejercicio de las competencias estatales, por lo que vienen a ser parte integrante del ordenamiento jurídico mismo, completando las normas de la Constitución y de las leyes, por lo que, como todas las ordenanzas de carácter general, que no llegan al rango de leyes, caen bajo el concepto de ordenanza (*Verordnung*). Por todo ello, califica al Reglamento codificado de ordenanza jurídica (*Rechtsverordnung*). Jellinek completa estas ideas, aduciendo que a una parte de las disposiciones del Reglamento codificado le falta generalmente el carácter jurídico, como son el orden de los oradores, el levan-

---

<sup>50</sup> Nuevamente ha aludido a este aspecto. Theodor-Maunz Gunter Dünig, Grundgesetz. Kommentar. München, Berlín, 1964.

<sup>51</sup> Vid. Otto Bachof, *Teilrechtsfähige Verbändedes öffentlichen Rechts*, in: Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 83, 1958.

<sup>52</sup> G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tubingen, 1905; G. Anschutz in: Meyer/Anschütz, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, 1919; E. Walz, *Das Staatsrecht des Grossherzogtums, Baden*, 1909.

tar la mano en las votaciones, etc., por lo que no tienen por objeto limitar relaciones recíprocas, sino sólo proveer el procedimiento más conveniente a los asuntos parlamentarios, de donde resulta su carácter de ordenanzas administrativas (*Vervaltungsverordnung*), parecidas a las del Reglamento de las autoridades administrativas, que no necesitan su promulgación. Tampoco producen Derecho estatutario (*Estatutariches Recht*) entre los miembros del Parlamento, ya que las Cámaras no son Corporaciones. Según esto, en el Reglamento parlamentario coexisten disposiciones jurídicas y prescripciones de tipo administrativo.<sup>53</sup>

Giese en su comentario a la Ley Fundamental estuvo próximo al criterio de Jellinek, puesto que para él, el Reglamento codificado venía a ser una mezcla de ordenanzas jurídicas y administrativas,<sup>54</sup> pero este criterio se abandona por Egor Schanck en favor de la opinión dominante.<sup>55</sup>

Contra la doctrina sustentada por Jellinek se han aportado múltiples argumentos con distintas variantes entre los que se pueden destacar: que el círculo al que se refiere la calificación del Reglamento, como ordenanza jurídica, queda limitado a los miembros del Parlamento, mientras que es de esencia de la ordenanza jurídica el producir efectos más allá del círculo interno. Así, por ejemplo, con base en este argumento Hatschek, a quien luego han seguido otros, dice que sólo se puede hablar de ordenanzas jurídicas (*Rechtsverordnung*), cuando a una organización del Estado se le otorga la facultad de abordar esferas jurídicas de la Constitución, que no le competen (*Gesetzlichen Verfassungschranken*), resultando que con las disposiciones del Reglamento se busca todo lo contrario: impedir que la Corporación parlamentaria invada las esferas jurídicas de los individuos.<sup>56</sup>

Kurt Perels, por su parte, observa que la consideración del Reglamento como ordenanza (en parte jurídica y en parte administrativa) naufraga totalmente, porque el Reglamento en su esencia es una autovinculación (*Selbstbindung*) frente a las minorías parlamentarias, sin que tampoco tenga por objeto una determinación de esferas jurídicas ajenas.

---

<sup>53</sup> G. Jellinek, ob. cit.

<sup>54</sup> F. Giese, *Grundgesetz Für die Bundesrepublik Deutschelan*, Frankfurt, 1955.

<sup>55</sup> Giese/Schanck, *Grundgesetc*, ob. cit., Frankfurt, 1965.

<sup>56</sup> J. Hatscheg, ob. cit.

Otros argumentos a los que se ha recurrido para negar al Reglamento el carácter de ordenanza jurídica han sido: el de su validez posterior o no a la elección de un nuevo Parlamento, y la carencia del requisito de la promulgación.

c) *El Reglamento como conjunto de resoluciones del Parlamento*

Un punto de vista distinto al de los anteriores es el sostenido por Hatschek, quien ve en el Reglamento codificado una suma o conjunto de resoluciones del Parlamento, que en sí y por sí mismas carecen de fuerza jurídica y que sólo representan reglas convencionales, o sea, que en cien casos son observadas y en otros cien no, según que al Parlamento le parezcan convenientes y adecuadas... Tal Reglamento o una parte del mismo no es por sí mismo ninguna norma jurídica y sería erróneo creer que de suyo tenga vigencia en la Cámara, en la que sólo vale aquél, cuando ha sido aprobado por una larga costumbre (*per longum usum comprobata*).

Hatschek insiste en la idea consuetudinaria con nuevas matizaciones. En las reglas convencionales, dice, no se trata de normas jurídicas, sino de normas que tienen vigencia a causa de su facticidad empírica (*empirische Factizät*), o sea, a causa de su ejercicio y uso real, las cuales representan una fase anterior al Derecho (*em Vorstadium des Rechts*) en el proceso de origen y brote de éste.

La tesis de Hatschek no ha dejado de tener sus detractores desde diversos puntos de vista. La principal objeción, que se le formula, se origina desde los destinatarios del Reglamento. El Parlamento, como autor de las disposiciones contenidas en el Reglamento codificado, que quiera hacer cumplir, se dice, dispone de medios suficientes para imponer la disciplina parlamentaria y aquí es donde quiebra la teoría de las reglas convencionales, puesto que las medidas derivadas del poder disciplinario del Parlamento no pueden entenderse sólo como sanciones de índole convencional, sino que se consideran como resoluciones coercitivas de naturaleza jurídica, que aparece en que tienen por objeto privar temporalmente del ejercicio del derecho fundado en la Constitución (*die Aulübung des Verfassungs Krätzgen Rechts*), participar en los trabajos del Parlamento, lo que desnaturaliza a tales resoluciones coercitivas como emanación de reglas convencionales, en tanto en cuanto que hay que admitir su carácter jurídico respecto a sus destinatarios, aspecto pasado por

alto por Hatschek, si bien desde el punto de vista de Hatschek siempre se podría decir que en las prescripciones jurídicamente imponibles (*bei den rechtlichen durchsetzbaren Vorschriften*) se trata precisamente de normas que han sido aprobadas como disposiciones jurídicas en virtud de un uso prolongado, criterio de dudosa aplicación en el caso que se trate de normas aprobadas por primera vez por el Parlamento y aplicadas seguidamente.<sup>57</sup>

d) *El Reglamento, facultad del poder legislativo*

Sin la pretensión de formular una nueva teoría sobre su naturaleza jurídica, se ha hecho, asimismo, referencia en Alemania a considerar el Reglamento codificado como “facultad del poder legislativo”.<sup>58</sup> Se está en esta línea cuando se sitúa la esencia del Reglamento codificado en que éste es una “ley no necesitada de promulgación”.<sup>59</sup>

Reifenberg observa a este respecto que no es admisible pretender que el Reglamento obliga a los miembros del Parlamento con efectos jurídicos semejantes a los de una ley, más aún, cuando la calificación de ley debe quedar reservada a las normas jurídicas vinculantes (*rechtsverbindlichen Anordnungen*), que surgen a la luz por la “vía legislativa” (*and dem Wege der Gesetzgebung*) y cumplen los requisitos que las prescripciones normativas generales exigen para que se produzca la ley.<sup>60</sup>

e) *El Reglamento, convenio establecedor de Derecho*

Otra de las direcciones que se pueden señalar es aquella que considera al Reglamento codificado como un convenio establecedor de Derecho (*rechtsetzende Vereinbarung*).<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> J. Hatschek, ob. cit.

<sup>58</sup> F. Von Martitz, *Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Leipzig, 1868.

<sup>59</sup> Jürgen von Heyden, *Graf von Carlton, Die parlamentarische Polizeigewalt in Preussischen Landtag und im Reichstag*, Dissertation, Greifswald, 1913.

<sup>60</sup> G.A. Reifenberg, *Die Bundesverfassungsorgane und ihre Geschäftsordnungen*, Dissertation Göttingen, 1958.

<sup>61</sup> H.F. Schmid, *Parlamentarische Disciplin*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vd. 32, 1914.

En la tratadística clásica de las fuentes del Derecho, esta figura podría ser como una especial categoría, si ofreciese realmente características propias para ello, ya se entendiese como “conjunción de muchas voluntades en una disposición de contenido jurídico”,<sup>62</sup> ya como situada o bien dentro del ámbito de alguna de las fuentes clásicas de Derecho o bien fuera,<sup>63</sup> ya se considerase que todo acuerdo de varias personas organizadas en colegio se calificase como convenio,<sup>64</sup> ya se estableciese (ateniéndose al principio de que la colectividad fija el derecho objetivo) que el convenio de la pluralidad debe estimarse como convenio de la totalidad<sup>65</sup> porque entendida la figura del Reglamento como un convenio establecedor de Derecho, de alguna de las formas indicadas, habría lugar para él en cualquiera de los procesos originativos jurídicos, emanantes de las fuentes del Derecho; pero se crearía entonces un nuevo concepto que abarcaría todas las fuentes del Derecho, que descansan en un acuerdo unánime o mayoritario de personas intervinientes en la fijación del Reglamento jurídico, con lo que se habría excluido el sacar de la clasificación interna dentro de la categoría de “convenio establecedor de Derecho” otras consecuencias en el marco de la doctrina sobre fuentes del Derecho. Pero, según Wolff, la terminología “convenio establecedor de Derecho” debe reservarse a aquellos entes en los que sus propios miembros mediante su voluntad concurrente o conjunta establecen Derecho, sin que éstos, respecto al reglamento jurídico que dictan, se hallen en modo alguno organizados o coordinados jurídicamente (*ohne dass sie... rechtlich organisiert oder koordiniert sind*),<sup>66</sup> fenómeno totalmente contrario en cuanto al Parlamento, al actuar como órgano colegial ya organizado o coordinado, en la adopción por acuerdo de su Reglamento con lo que la figura del Reglamento, como convenio establecedor del Derecho desaparece.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Son las palabras con que formula esta teoría Kari, Binding, *Die Gründrug des Norddeutschen Bundes*, Leipzig, 1888, y también él mismo en *Die “Vereinbarung” en Karl Binding, Zum Werden und Leben der Staaten Zehn Staatsrechtliche Abhandlungen*, München, Leipzig, 1920.

<sup>63</sup> K. Binding, *ob. cit.*

<sup>64</sup> H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899.

<sup>65</sup> *Id.* Triepel, *ob. cit.*

<sup>66</sup> Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht I*, München, 1965.

<sup>67</sup> E. Hubrich, *das Demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches*, Greifswald, 1921.

f) *El Reglamento, producto jurídico "sui generis"*

Las dificultades para determinar la naturaleza jurídica del Reglamento codificado han llevado en Alemania a que aquél se haya calificado como "producto jurídico *sui generis*" (*Rechts gebilde sui generis*).<sup>68</sup>

Todos los representantes de esta teoría opinan que el Reglamento codificado contiene disposiciones de carácter normativo jurídico (*Vorschriften mit Rechtssttzcharacter*) de categoría inferior a la Constitución y a las leyes. Algunos concretan que no se trata de un derecho corporativo, estatutario (*Körperschaftliches, staatariches... Recht*) sino de derecho estatal (*staatliches Recht*).<sup>69</sup>

A esta calificación se le pone como apostilla, que ofrecería una nueva categoría en la Tradadística clásica de las fuentes jurídicas, lo que podría permitirse, si una calificación del Reglamento codificado dentro del marco resultara imposible, cosa que no sucede.

g) *El Reglamento concebido como disposición interna*

También se da finalmente la concepción que estima que el Reglamento contiene disposiciones internas sin carácter de norma jurídica. El Reglamento no es, añade esta teoría, ni ordenamiento jurídico ni descansa sobre una autonomía correspondiente al Parlamento, sino sobre la facultad de toda colectividad (*Versammlung*) para regular su propia actividad y con ello el proceder de sus miembros, que están ligados al Reglamento "en cuanto que la observancia de tales reglas es de suyo el requisito para el reconocimiento de sus miembros".

---

<sup>68</sup> G.A. Walz, *Staatsecht*, In: *Das gesamte deutsche Recht in systematischer Darstellung*, Vol. 2, 11, Berlín, 1931; K. Haagen, *Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung mit lesonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnungen des Preussischen Landtags und des Reichstags*. Diss, Breslau, 1929; Max. E.F. Kühnemann, *Die Aenderung der Geschäftsordnung des Reichstages vom Rechtsstandpunkte*, In: *Reich und Lander*, Jg. 5, 1931; W. Klinkhammer, *Die Aenderungen der Geschäftsordnung für den Reichstags vom 31. März 1931 in inhrer rechtlichen Bedeutung*, Dissertation, Marburg, 1936; M.R. Bernau, *Die Verfassungrechtliche Bedeutung von Geschäftsordnungen oberster Staarsorgane*, diss, Göttingen, 1954.

<sup>69</sup> K. Haugen, ob. cit., Hühnemann, ob. cit.

La colectividad misma queda obligada moralmente por cuanto que sin suficiente fundamento, agrega, no puede apartarse de lo que ella dictó como bueno. Pero no se halla jurídicamente ligada, como si de disposiciones vinculantes o de normas jurídicas autónomas se tratara, sino que más bien en cada caso tal regulación puede quebrantarse por un acuerdo colectivo, igual al acuerdo que lo implantó.

Este es también el caso, dice Otto Mayer, cuando el propio Reglamento exige la unanimidad colectiva para apartarse del mismo o señala la oposición de una minoría determinada como impedimento absoluto para su observancia.<sup>70</sup>

A esta concepción se le ha objetado por numerosos autores como *Hatschek*, *Stier-Somlo*, *von Brentano di Tremezzo*, *Bernau*, *Reifenberg*, que no es concreta en su interpretación de la naturaleza del Reglamento parlamentario, porque ¿dónde en el mundo una disposición administrativa necesita de una expresa autorización legislativa?, debiendo considerarse como tal la referencia al Reglamento que suele contenerse en la Constitución, ciertamente por la razón de que la esfera jurídica del Estado, ejercida por sus órganos parlamentarios, no resulta limitada por la de otros sujetos de Derecho, si bien el pronunciamiento de la Constitución respecto de la autonomía reguladora parlamentaria, como garantía de la independencia del Parlamento, encierra pleno sentido para el caso de que, al ser calificado el Reglamento codificado, como Reglamento administrativo (*Verwaltungsverordnung*), no se le reconociese a la Cámara facultad para dictarlo.

### 8. *Doctrina española*

Los reglamentos parlamentarios no han constituido una materia que haya llamado excesivamente la atención de los tratadistas españoles de Derecho Político en cuanto a desentrañar su posible naturaleza.

---

<sup>70</sup> Olo Mayer *Das Staatsrechts des Königreichs Sachsen*, Tübingen, 1909; M. Kulisch, *Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des österreichischen Reichsrates zur Geschäftsordnung*. In: *Staatrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband*, Bd. 1, Tübingen, 1908.

a) *El Reglamento, ley en sentido material*

Pérez Serrano, expone que se trata de una ley en sentido material, por no ser menos evidente que no tiene categoría de ley formal, ya que el Reglamento no lo aprueban ambas Cámaras, sino cada una, ni pasa a la sanción del Monarca, ni se le puede poner veto presidencial, ni es objeto de promulgación y publicación en el periódico oficial. La dificultad de la clasificación, alude Pérez Serrano, se agrava, porque suele en la técnica llamársele Reglamento, lo cual evoca ámbito administrativo, y presupone ley anterior a cuyo desenvolvimiento se consagra. Y, todavía, continúa este tratadista, se complica más el problema, porque es autor de esos reglamentos un Cuerpo colegislador, es decir, un órgano cuasi-soberano, porque gozan prácticamente de un inmenso valor sus reglas y porque incluso suele prescribirse que su reforma seguirá los trámites de una proposición de Ley. Estamos, por tanto, termina diciendo Pérez Serrano, en presencia de un acto normativo, que no es acto legislativo propiamente dicho y que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo y menos aún a lo jurisdiccional.<sup>71</sup>

Por lo expresado, se deduce que para Pérez Serrano la noción más próxima al Reglamento es su equiparación a la Ley material, de no fácil atribución al Reglamento, si se aplican los propios parámetros del autor referentes al aspecto material y formal de la Ley.<sup>72</sup>

Al margen de esta más o menos adecuada equiparación, su posición con respecto al Reglamento es la de una definición más descriptiva que esencial, es decir, no se trata en la generalidad con que quiere abarcar el Reglamento, de una definición esencial, sino descriptiva.

b) *El Reglamento, como ley*

Maravall, al referirse a los Reglamentos de las Cámaras, más bien plantea un problema de *iure condendo* que de *iure condito*.

---

<sup>71</sup> N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976.

<sup>72</sup> Una interesante exposición de este punto puede verse en Federico de Castro y Bravo, *Derecho Civil de España*, t. I, Madrid, 1949.

Después de exponer los diversos criterios reinantes, viene a decir que “no basta con exigir una ley formal, sino que es necesario algo más. . . Es necesario que en esas formalidades de la ley tengan su momento de intervención decisiva otros órganos, y eminentemente uno de ellos, el Gobierno, que además de tener sobre sí el deber constitucional de velar por sus atribuciones, es el inmediato y directo responsable de la gestión de los asuntos públicos, cuya marcha y cuya resolución tan gravemente puede ser afectada por las prescripciones reglamentarias. No sólo, pues, hay que sustraer a la pretendida autonomía estatutaria de las Cámaras el Reglamento para darle entrada en el campo de la ley formal, sino que el procedimiento legislativo por medio del cual se llegue a aquélla, ha de recoger la necesaria participación del gobierno que dirige la vida política del país”.<sup>73</sup>

Maravall se presenta, en consecuencia, como partidario de la adopción de la forma de ley para el Reglamento, con lo que quedaría resuelto el problema de su naturaleza; pero tal criterio no soluciona la que tengan, como corolario de su nacimiento, debido a la autonomía de que gozan las Cámaras para dictar el Reglamento.

c) *El Reglamento, como acuerdo*

Lo que es indudable, es que, cuando el Reglamento adopta la forma de Ley, como dice Fraga Iribarne, en relación con el Reglamento de 1957, al cual en principio llama Acuerdo, entonces es una “norma auténtica”, obligatoria para la Cámara, en cuanto tal y para cada uno de sus miembros y que su rango de ley formal le da un alcance general, sólo limitado por la esfera de su aplicación efectiva.<sup>74</sup>

d) *El Reglamento: Acto normativo*

Xifra Heras afirma rotundamente que el punto de partida se encuentra en un acto normativo, por engendrar una situación general, personal y objetiva.

---

<sup>73</sup> J.A. Maravall, ob. cit.

<sup>74</sup> M. Fraga Iribarne, “Los privilegios de los Procuradores y el nuevo reglamento de las Cortes Españolas”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1958.

Sus normas, según el autor que se acaba de citar, son verdaderos preceptos jurídicos, que reúnen todas las propiedades de ley concebida en su significación material.<sup>75</sup>

Después de las numerosas teorías expuestas, no parece aceptable esta teoría tan absoluta a no ser que se nieguen los elementos más simples que la norma jurídica entraña, es decir, en primer lugar, que los reglamentos parlamentarios poseen naturaleza normativa, es dar una extensión desmesurada al concepto de norma, puesto que existen otras normas religiosas, morales, etc., en la vida social, que en su sentido estricto, no son exactamente normas jurídicas si bien ampliamente consideradas, gozan de esta denominación de normas; en segundo lugar, aunque se transfunda a los reglamentos parlamentarios la significación de ley material,<sup>76</sup> no es fácil comprender, aun supuesto el significado más sencillo de ley material, aunque se trata de un criterio generalizado, cómo lograr esta categoría si no reciben la intervención del Poder Ejecutivo en forma de sanción. Además, su falta de generalidad es ostensible y patente; el carácter personal se puede predicar de todas si se olvida el aspecto restringido y especial de los destinatarios. Como *regula agendi*, los reglamentos parlamentarios abarcan una conducta social humana mínima y no van dirigidos a los súbditos, sino a unos ciudadanos privilegiados por esos mismos reglamentos.

En sustancia, es todo lo que se puede decir de la doctrina española. Lo que es evidente, que cuando los reglamentos no tienen una unidad de origen, caen en una casuística, que exige el examen individualizado de cada uno de ellos para determinar su naturaleza, método que se impone en el análisis de los reglamentos españoles por sus diferentes formas de haberse producido.

#### e) *Naturaleza de los reglamentos parlamentarios españoles*

Si se dejan de lado los que fueron modificados, los reglamentos parlamentarios españoles se pueden reducir a los que se reclaman en la siguiente sinopsis:

---

<sup>75</sup> Xifra Heras, *Derecho Constitucional*, t. II. Barcelona, 1962.

<sup>76</sup> Id. R. de Ruggiero, *Instituciones de Derecho Civil*, Madrid, 1929; A. Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, 1935.

{ Obra del Poder Constituyente	}	El de 1810
		El interino de 1854
{ Establecidos por el Poder Ejecutivo	}	El de 1834
		El interino de 1931
{ Obra de la autonomía de las Cortes	}	El de 1813
		El de 1821
		El de 1838
		El de 1847
		El de 1934
		El de 1982

Como lo demuestra la propia fuente de donde emanan, su naturaleza es diferente, no siendo posible someterlos a un único tratamiento.

Las constituciones españolas fueron liberales en cuanto a la concesión de la autonomía a las Cámaras. La mayor parte de aquéllas contuvieron un explícito reconocimiento de esta autonomía.

Este reconocimiento casi uniforme, no ha sido óbice para que los reglamentos parlamentarios españoles no hayan sido todos una obra exclusiva de las Cortes en virtud del mandato constitucional, que conduce a establecer las pertinentes clasificaciones según su fuente para inquirir sobre su posible naturaleza.

En un primer grupo se pueden incluir los reglamentos de 24 de noviembre de 1810, el reglamento interino de 1º de diciembre de 1854 y el también reglamento interino de 5 de agosto de 1873, obra de Cortes Constituyentes, alejadas de todo orden constitucional.

Es difícil encontrar la solución justificativa del poder de una Asamblea Constituyente para establecer su propia organización.

Podrían utilizarse diversas vías para alcanzar el fin perseguido, como sería el de considerar a la Asamblea constituyente como una Corporación *a se state*, como una emanación del poder del Estado, puesto que éste de algún modo está constituido, cuando la Asamblea constituyente inicia su labor o

como parte de la estructura fundamental de la que va a votar el Estado. Pero son soluciones tan generales y, al mismo tiempo, tan inexpresivas y fáciles, que carecen de valor.

Es obvio que los reglamentos parlamentarios obedecen a una necesidad sentida por cualquier agrupación. La necesidad induce a formular las reglas organizadoras del grupo: ahora bien, no justifica de dónde les viene la autoridad para ello, que solamente cabe resolver mediante una teoría audaz del poder constituyente originario.

La doctrina clásica ha rodeado al Poder constituyente originario de numerosas notas con las que se le da por justificado. La doctrina positivista, acorde con su forma de pensar, se ha desinteresado de su análisis, al no quedar encuadrado dentro de un orden jurídico y ser solamente un puro hecho, cualquiera que sea la forma en que se ejercite. Para el positivismo, por consiguiente, pertenece al campo de la sociología, de la filosofía o de la historia y, en consecuencia, escapa, totalmente del examen jurídico.

La teoría revolucionaria francesa del Poder constituyente en que todavía se milita, procede de la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes, que se olvidó de la relación entre los poderes separados y el poder unitario del Estado. La falta de esta relación a conexión en la doctrina de Montesquieu, condujo forzosa y necesariamente a la teoría del Poder constituyente, porque una tal separación era inexplicable sin apelar a un poder inicial y superior, como fuente común y única de todos los poderes constituidos. De donde se deriva que hace falta, lógicamente, una autoridad primitiva superior que, aunque no sea el titular común de los tres poderes, se sitúe por encima de sus distintos titulares y establezca entre ellos la división de competencias. La teoría sobre la separación del Poder constituyente tiene este lugar de origen: si el acto constitucional tiende a la división y a la distinción de poderes, dijo Sieyès, no es menos manifiesto en él la unidad del poder. Todos los poderes constituidos, por tanto, emanan de un poder superior y único, lo que explica esta declaración de Sieyès: toda Constitución supone ante todo un Poder constituyente.

En estos términos no es dado hablar de Poder constituyente, sino de una función constituyente, o más exactamente, de una función de revisión, porque cualquiera que sea el estado de la situación política, una nueva constitución es la revisión de la situación anterior, que es lo que, en definitiva, llevó a cabo la Asamblea constituyente francesa o las Cortes de Cádiz.

El Poder constituyente en un significado estricto, no es otra cosa que el aspecto bajo el cual se manifiesta el poder político, cuando se organiza. El Poder constituyente no es por naturaleza diferente del poder político visto desde un prisma organizador del que son titulares los gobernantes, a la vez, titulares del Poder constituyente. Porque el Poder no existe sólo en sí mismo considerado. Alguien lo posee o ejerce. Un poder no se concibe sin poseedor. Esto, que podría llamarse el poder-función, deriva del control social, uno de cuyos aspectos es la detentación. (En cierto modo coincidente con este criterio, J.A. García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I. Madrid, 1968.)

La cualidad de ser los detentadores del poder máximo en un grupo social los gobernantes, se la reservan en toda ocasión y circunstancia, ya que sin ella no serían los verdaderos gobernantes y como tales políticamente realizan todo, como es el dar una nueva constitución al Estado y si quien puede hacer lo más, puede hacer lo menos, lógicamente, disfrutan de la facultad de organizar ese poder que detentan, ese poder del que son titulares para conducir a término la labor constitucional emprendida.

Componen un segundo grupo los Reglamentos de 15 de julio de 1834 y 11 de julio de 1931, que aseveran en cierto modo el fenómeno de la tenencia del poder por los gobernantes, sobre todo, el Reglamento Provisional de la Segunda República Española. Ambos reglamentos se establecieron por la vía de la categoría denominada Decretos Legislativos, que, participando de la naturaleza de los Reglamentos del Ejecutivo, poseen rango de ley. Su inclusión es clara en el ámbito de los Decreto-Leyes con los que los conoce el Derecho administrativo actual, y con una cierta tradición en el Derecho constitucional europeo. El primero es la reproducción de la forma legislativa usual a comienzos del siglo XIX. El título con que se encabeza es suficientemente expresivo: "Real Decreto que contiene los Reglamentos para el Régimen y Gobierno de los Estamentos de Próceres y Procuradores del Reino". El texto de su promulgación es el mismo del Estatuto Real con dos variantes: difieren las motivaciones, que suscitan ambos Reales Decretos y se da una pequeña variante en la fórmula, debido, sin duda alguna, a los destinatarios de la norma, que confirma las consideraciones establecidas al principio del capítulo.

Los destinatarios del Estatuto Real son los españoles, los del Reglamento, los Próceres y Procuradores. El Real Decreto del Estatuto dispone: "He venido en mandar en nombre de mi excelsa hija doña Isabel II, y después

de haber oído el dictamen del Consejo de Gobierno y del de Ministros, que se cumpla, guarde y observe, promulgándose con la solemnidad debida, el precedente Estatuto Real para la convocación de las cortes generales del Reino. Tendréislo entendido y dispondréis lo necesario para su cumplimiento. En Aranjuez, a 10 de abril de 1834. A don Francisco Martínez de la Rosa, Presidente del Consejo de Ministros”; en tanto que la fórmula del Reglamento dice: “He venido en decretar, en nombre de mi muy amada hija doña Isabel II, y después de oído el dictamen del Consejo del gobierno y del de Ministros, que se guarden y observen todas y cada una de las disposiciones siguientes: ...Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario a su puntual cumplimiento. San Ildefonso, a 15 de julio de 1834. A don Francisco Martínez de la Rosa, Presidente del Consejo de Ministros”.

El caso de este reglamento parlamentario es el de una norma material, más que formal.

Otro supuesto de intervención absoluta del Poder Ejecutivo, en el ejercicio del poder político, como pura situación de hecho, es el Reglamento provisional de las Constituyentes, promulgado el 11 de julio de 1931 con jerarquía de ley y basado en las razones que se exponen en su preámbulo:

“Encarnando las Cortes constituyentes la expresión más pura y directa de la soberanía nacional, a ellas toca sin limitación ni cortapisa, dar nueva estructura al Estado, empezando por trazar la norma interna a que la propia Asamblea ha de ajustarse en su funcionamiento, pues incumbiéndole función tan augusta como la de decretar la ley fundamental futura, no cabe negarle el derecho a organizar su régimen interior.”

Pero si esto es evidente, y el Gobierno lo reconoce y acata, desde luego no lo es menos que la índole misma del Reglamento de la Cámara, presupone la existencia y vigor de unos preceptos en el momento en que la Asamblea no cuenta con facilidades para redactarlos ni discutirlos.

Por ello, y en su deseo de brindar remedio adecuado para que las Cortes puedan desde el principio caminar desembarazadamente y con rapidez hacia la misión capital que les está encomendada, ha creído el Gobierno que debía preparar, con los oportunos asesoramientos, un proyecto articulado del Reglamento provisional, a fin de que la Cámara, con ahorro de tiempo y de esfuerzo, la aplicara inmediatamente si nada hallaba en él, contrario a su convicción.

Fundado en estas consideraciones, el Gobierno provisional de la República decreta lo siguiente:

“Artículo único. Salvo acuerdo en contrario de las Cortes Constituyentes, y hasta tanto que ellas aprueben su Reglamento definitivo, se aplicará el provisional que a continuación se inserta.

Dado en Madrid, a 11 de julio de 1931. Niceto Alcalá-Zamora y Torres.”

Las razones propuestas para esta intromisión del Ejecutivo en una función, considerada como una de las más propias del Legislativo, no son convincentes a la vista de otros casos, que portaban circunstancias similares. Tal fue la situación de las Constituyentes de Cádiz, que se elaboraron su reglamento o las de la primera República que se sirvieron del de 1847 con las modificaciones pertinentes a las necesidades del momento.

Los dos últimos ejemplos traídos a colación ponen de manifiesto, que no es dable adoptar una teoría única y exclusiva con respecto a su naturaleza jurídica y a su fundamento.

Dos reglamentos, que por llamarse Decretos de Cortes, necesitan que se vierta sobre ellos una aclaración, son los de 4 de septiembre de 1813 y 29 de junio de 1821, con el que el Congreso en las sesiones ordinarias de 1820 y 1821 reformó y adicionó considerablemente el primero. De la concordancia del preámbulo con la forma de adoptar la Cámara sus resoluciones, se obtienen consecuencias de indudable interés para más de una doctrina construida sobre una base meramente teórica.

Las aprobaciones o resoluciones de las Cortes en ambos Reglamentos, se denominan Decretos (artículos 108 y siguientes del Reglamento de 4 de septiembre de 1813 y 127 y siguientes del 29 de junio de 1821), cuya fórmula es distinta en función de la diferente situación política.

Si los decretos de las Cortes tenían el carácter de Ley, se preceptuaba que se extendieran en la forma siguiente para ser presentados a la sanción real: “Las Cortes después de haber observado todas las formalidades prescritas por la Constitución han decretado lo siguiente... lo cual presentan las Cortes a S.M. para que tenga a bien de dar su sanción”.

En los decretos sobre aquellos asuntos en que a propuesta del Rey recayese la aprobación de las Cortes, se dispuso el uso de esta fórmula: “Las Cortes, habiendo examinado la propuesta de S.M., sobre... han aprobado”. Y el Rey ordenaba la publicación bajo la fórmula: “N. por la gracia

de Dios, y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que la presente vieron y entendieron, sabed: Que habiendo Nos propuesto a las Cortes..., las Cortes lo han aprobado y por tanto, mandamos...”.

En los decretos que diesen las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requería la propuesta del Rey, ni su sanción, como en la dotación de la Casa Real, la asignación de alimentos a la Reina Madre, etc., se ordenó la utilización de esta otra fórmula: “Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado...”.

De acuerdo con este formulismo, los preámbulos de los dos reglamentos se redactaron con arreglo a lo dispuesto para aquellos asuntos que no necesitaran la sanción real o no fueran de proposición del Monarca.

Ausente el Rey, al aprobarse el Reglamento de 4 de septiembre de 1813, su promulgación y publicación se formuló en los siguientes términos:

“Las Cortes generales y extraordinarias, en conformidad a los artículos 122, 127 y 210 de la Constitución Política de la Monarquía, han decretado el siguiente Reglamento para el gobierno interior de las Cortes... Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para su cumplimiento y lo hará imprimir, publicar y circular. Dado en Cádiz, a 4 de septiembre de 1813.”

Enmarcado el de 29 de junio de 1821, en el trienio constitucional (1820-1823), y con el Rey como un órgano constitucional, el preámbulo decía: “Don Fernando VII, por la gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que la presente vieron y entendieron, sabed: Que las Cortes han decretado lo siguiente: Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado el siguiente reglamento para su gobierno interior”.

La denominación de Decretos, en el caso, no tiene equiparación posible con los emanados del Poder Ejecutivo. Se trata únicamente de una fórmula convenida.

En consecuencia, aquellos Reglamentos, cuya naturaleza no participa del carácter de ley material, o no tienen su origen en el Poder constituyente, podrían enmarcarse dentro del campo de su concepción como estatuto autónomo, como resolución del Parlamento o como disposición autónoma autorizada por la Constitución y aprobada para complementarla.

# NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO \*

N. PEREZ SERRANO

*SUMARIO: 1. Razón del presente estudio; 2. Importancia del Reglamento parlamentario; 3. Nombres, concepto, clases y ámbito del Reglamento parlamentario; 4. La tradición española y la reciente reforma: a) Los Reglamentos de la etapa monárquica; b) El Reglamento definitivo del periodo republicano; c) Creación de las Cortes Españolas; ch) El Reglamento provisional de 1943; d) La Novela de 1946, y e) La reforma de 1957; 5. Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario; a) «Prerrogativa» y «privilegios»; b) Diversas cuestiones: Necesidad del Reglamento parlamentario, su fisonomía, postulados iniciales, y consagración autonómica; c) Algunas opiniones; ch) El Reglamento parlamentario como un caso de «normación autónoma»; d) Una posición reciente, y e) Refutación de objeciones; 6. Peculiaridad del Reglamento parlamentario español, y 7. A modo de conclusiones; a) Necesidad de revisar el esquema clásico de poderes y funciones; b) Conveniencia de utilizar figuras menores, pero útiles; c) Retoque prudente para ensamblar instituciones, y ch) Otras consideraciones complementarias.*

## 1. Razón del presente estudio

En el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al día 28 de diciembre de 1957 (muy rico en textos de interés) se insertó el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas, que viene a sustituir al que se dictó como provisional en enero de 1943 y a recoger enseñanzas de la experiencia vivida durante los años transcurridos.

---

\* Artículo publicado originalmente en el número 105 de la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1960.

Ya la circunstancia de irse procurando así el avance paulatino y sosegado de nuestras instituciones capitales induciría a estudiar las nuevas normas con simpático apremio. Pero es que, además, no abundan hoy ciertamente entre nosotros los trabajos generales sobre Derecho parlamentario,<sup>1</sup> que tanto relieve técnico encierran, y que antaño tuvieron en nuestra Patria algunos beneméritos cultivadores.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Empecemos por confesar que la delimitación de fronteras constituye siempre tarea ardua, y de ahí las discrepancias entre autores para fijar con precisión el contenido propio que legítimamente corresponde como privativo a cada disciplina, sobre todo cuando se opera por vía de segregación, pues viene como a emanciparse una rama nueva desprendiéndose del viejo tronco, que se resiste naturalmente todo lo posible a la mutilación. Siguiendo opinión de indiscutible autoridad, la de Julius Hatschek (que tanto profundizó en la materia, como revelan sus obras, especialmente *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, I, Leipzig, 1915, y *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, II, Berlín, 1923), entendemos que el Derecho parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo, entran en la órbita del Derecho constitucional, que deja establecido y montado el organismo necesario a estos efectos. En tal sentido, una generalización algo apresurada permitiría decir que el Derecho parlamentario se ocupa de los «privilegios y funciones de las Asambleas» (entendido el *privilegio* a la manera inglesa tradicional de este orden, y del que luego nos ocuparemos).

Un brioso paladín del Derecho parlamentario como ciencia nueva fue el preclaro tratadista Vincenzo Miceli, que ya en el año académico de 1896-97 profesó un curso sobre esa disciplina en la Universidad de Perusa, y en 1898 pidió la creación de una cátedra para explicar dicha asignatura. A su juicio, correspondía a ésta estudiar el conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan en el interior de una Asamblea, o entre las varias que existen, o entre ellas y los demás poderes. Y estimaba que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las Cámaras 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 elaborarlo sistemáticamente.

De todos modos, y a fuer de imparciales, formulemos una pregunta: ¿Tendrá razón Meuccio Ruini? Nos dice que en Inglaterra se habla de «Derecho parlamentario», y que Pierre y otros autores lo aceptan para designar así las reglas y procedimientos que el Parlamento aplica; él transige, un poco a disgusto; pero apostilla en estos términos: «Cuando se quiere crear así una rama autónoma dentro del Derecho público, es mejor marchar con cautela, porque de eso ya tenemos demasiado». *Cfr.* su monografía *La funzione legislativa (Tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milán, 1953, p. 35.

<sup>2</sup> Han sido, y resulta lógico, altos funcionarios del Parlamento los que primordialmente han abordado estas cuestiones, que para ellos representaban menester cotidiano y motivo de ilusionada preocupación. Por eso tienen fama nombres como los de Eugéne Pierre o sir P. Courtenay Ilbert, por no citar sino los más populares. De

Por otra parte, una publicación completísima, debida a la pluma, siempre autorizada y nunca ociosa, del profesor Fraga Iribarne,<sup>8</sup> brinda reunido todo el material necesario para que, sin fatiga enojosa, pueda seguirse la evolución experimentada desde que en julio de 1942 resurgieron las Cortes Españolas.

Todo ello estimula a quien tiene vieja vinculación con estos problemas para dedicar algún espacio a tema que tanto interés debe despertar, pues aun limi-tándose el estudio a los aspectos rigurosamente doctrinales, a las preocupa-ciones que siente el teórico del Derecho, es ineludible que de ello surjan, en forma espontánea y sin propósito preconcebido, juicios de valor con repercusiones posibles en la práctica. Porque es bien sabido que nada tiene tanta eficacia pragmática como una acertada construcción teórica, y porque la contemplación desapasionada, políticamente aséptica, puede brindar sugere-

---

ahí también que escritor tan aficionado a estos temas como el mencionado Ruini (lugar citado) nos hable de una *pregevole letteratura dei clerks*, llamada así porque son funcionarios de las Cámaras quienes los cultivan (May, en Inglaterra; Pierre, en Francia; Mancini y Galeotti, en Italia, etc.).

Entre nosotros, y tan sólo por vía de ejemplo, mencionemos a don Manuel Fernández Martín, Calvo Marcos, Calvo Conejo, Casares, Jiménez Aquino, Saracibar y, en lugar descollante, Adolfo Pons Umbert.

Y no debe omitirse la serie de publicaciones realizadas por las Secretarías de nuestras Cámaras, tanto aquellas obras que son simples colecciones de textos (cual la serie llevada a cabo por el Congreso en la etapa 1906-1907), como las de mayor enjundia, y entre ellas los Dictámenes de Secretaría técnica impresos en tiempos de la República.

Cierto es, por lo demás, que no fueron únicamente funcionarios del Parlamento los que sintieron la atracción de estos problemas. Bastaría para probarlo con citar los nombres, indisolublemente unidos, de Bentham y Dumont, y con recordar los *Souvenirs sur Mirabeau* y la *Tactiques des Assemblées*, en que se mezclan ideas de uno y otro, los racionalismos teorizantes del patriarca utilitario y la ágil prosa vulgarizadora de su discípulo ginebrino. (Así lo pone de manifiesto Charles Benoist en el prefacio a la conocida obra de Moreau y Delpesch sobre *Les Règlements des Assemblées législatives*, 1908.)

<sup>8</sup> *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, S.I.P.S., 1959. No es ésta la única obra del culto profesor sobre asuntos de entraña parlamentaria, pues merecen recordarse con el debido elogio estudios como el muy completo *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, 1951, o el titulado *El Congreso y la política exterior de los Estados Unidos*, 1952, y artículos tan jugosos cual el dedicado a *El Parlamento inglés visto por el conde de Gondomar a principios del siglo XVII*, 1949, o el consagrado a analizar *El control de las relaciones internacionales por el Senado norteamericano*, 1951. De todos modos, la fuente principal que vamos a utilizar es el libro mencionado en primer lugar, y a él se referirán las citas que hagamos (mientras otra cosa no se diga).

rencias inspiradas por el cariño a la institución y documentadas con el ejemplo de lo ocurrido en otros tiempos y en otros países; que la política, la política sana y noble, debe vivir siempre alerta, con ojos muy abiertos para no desdeñar ninguna realidad ventajosa o aprovechable.

Finalmente, aun advirtiéndose, por fortuna, entre nuestros juristas de Derecho público una simpática preocupación por problemas de técnica (y bien lo prueban recientes estudios de esta índole en el campo de lo político, y sobre todo de lo administrativo), es lo cierto que el sector concreto de lo parlamentario no despierta entusiasmos, pese al interés que encierran no pocas de sus instituciones. Y de ello arranca una nueva razón legitimadora del presente trabajo: abordar una cuestión nada baladí y que, sin embargo, no ha constituido materia de investigación entre nosotros.<sup>4</sup>

## 2. *Importancia del Reglamento parlamentario*

El Reglamento parlamentario constituye, sin duda, una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos, que, sintéticamente enunciados, pueden agruparse así: *a*) aun no siendo propiamente, por lo común,<sup>5</sup> una *ley formal*, sirve para la tramitación y aprobación de éstas; por lo cual ocupa *en la jerarquía real de las fuentes* un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias; *b*) de su perfección o de su deficiencia depende en gran parte que el Parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada o torpe regulación de tales materias en el Estatuto que rige la

---

<sup>4</sup> Espigando ideas expuestas por Marino Bon Valsassina: *Sui Regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, podemos afirmar que corroboran el interés que positivamente reviste la figura jurídica estudiada otras consideraciones de muy vario y dispar linaje: así, de una parte, cuando los textos constitucionales exigen que el Reglamento parlamentario sea aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (como lo hace en su artículo 64 la Constitución italiana vigente), ello representa síntoma claro de la importancia que las fuerzas políticas dominantes atribuyen a la institución de que se trata; y de otro lado, si la doctrina científica ha desdeñado el tema, este vacío impone acometer la cuestión, ya que al relieve de la figura no ha correspondido en forma el estudio de sus problemas, y así lo aduce el diligente especialista.

<sup>5</sup> Formulamos una reserva no sólo porque históricamente se ha dado el supuesto, sino porque en el vigente Derecho patrio el Reglamento parlamentario reviste, como veremos, todos los caracteres de una ley *ratione formae*.

vida interna de las Asambleas; *c*) por el magno relieve que siempre ha tenido la institución parlamentaria, los preceptos del Reglamento de Cortes han influido considerablemente en la deliberación de corporaciones públicas y aun de compañías privadas, viniendo a representar algo así como prototipo o paradigma, modelo de otros reglamentos para juntas generales, por ejemplo, e incluso fuente supletoria de Derecho para llenar vacíos o lagunas de la normación de las empresas, y *d*) todavía sería posible decir que el Reglamento crea o aclimata instituciones, y añadir a todo ello alguna consideración de otro tipo, a saber: que la poco feliz calificación jurídica, por una parte, y la significación política del *Reglamento hipotecario*, por otra, comunican trascendencia peculiar y acusadísima a esta figura normativa, ya que, como veremos, el nombre consagrado entre nosotros perturba el correcto enjuiciamiento en Derecho, y es obligado, prescindiendo de la equívoca designación, penetrar en la entraña para definir exactamente naturaleza y alcance; pero, además, el ansia, lógica, aunque muchas veces recusable, de asegurarse el Ejecutivo una posición de preeminencia o influjo ha inducido en ocasiones, y *so capa* de magnificar el rango, a atribuirle nada menos que la vestidura de ley o de norma conjunta aplicable a ambos Cuerpos colegisladores, con lo cual, y bajo la apariencia de engrandecer la figura, ha venido de hecho a reducirse la privativa facultad de cada Cámara a normar automáticamente algo que tanto le interesa como la rectoría de su propio funcionamiento. Es decir, que el Reglamento parlamentario suscita al teórico del Derecho público muy serias dificultades para lograr una calificación acertada y exacta; <sup>6</sup> que de esta calificación se deducen luego no pocas consecuencias en la vida diaria de las instituciones, y que la tonalidad global de un régimen (liberal o autoritario) se aprecia muchas veces desde un principio con sólo ver cómo se otorga autonomía a la Cámaras o cómo se les impone una regla heterónoma, cuando de fijar el Estatuto interno de ellas se trata.

En comprobación de estos asertos, citemos parcamente opiniones y hechos:

---

<sup>6</sup> Como expresión de un sentir muy generalizado, transcribimos opiniones del experto Ruini (ob. cit.): «No tiene perfil jurídico bien definido el Reglamento parlamentario» (p. 141); por ello resulta figura jurídica no fácil de definir jurídicamente, aunque él por vía de aproximación nos vaya diciendo: que no basta con decir que es un Reglamento (porque éste es también figura incierta y discutida); que es conjunto de normas jurídicas (aunque Santi Romano lo ponga en duda); que no es realmente *ley* (¿sustancial?, ¿particular?); que es un acto con fuerza de ley; que resulta inferior a ésta (si bien Orlando sostuvo alguna vez lo contrario), y que se diferencia de la ley en que ésta no tiene límite a su competencia y él sí (pp. 38 y ss.).

a) Subraya Prélot <sup>7</sup> la importancia que reviste el Reglamento parlamentario. Y recordando la opinión del venerable Eugéne Pierre, hace notar que, aun cuando en apariencia no se trata más que de la ley interna de la Asamblea, o sea, conjunto de preceptos para proceder con método. . . , en realidad tiene muchas veces más influencia que la misma Constitución.<sup>8</sup> Por su cuenta, Prélot añade que el Reglamento, en cuanto Constitución interna de la Cámara respectiva, viene a ser parte esencial del Derecho constitucional, en el sentido material del término; que los debates infructuosos proceden, en la mayoría de los casos, de un mal Reglamento; que ya lo advirtieron así los testigos extranjeros de la época revolucionaria; y que algunos prohombres políticos de la III República han creído que toda la reforma del Parlamento dependía de la reforma en su Reglamento.

Barthélemy y Duez <sup>9</sup> ponen de relieve la gran importancia práctica del Reglamento, porque en él se contienen disposiciones esenciales (forma de aprobar las actas de sus miembros, modo de elaborar las leyes, régimen de las interpelaciones). Por ello estiman que una reforma reglamentaria haría innecesaria quizá la revisión constitucional. Y agregan que la prohibición, introducida en el Reglamento, de aumentar gastos o disminuir ingresos mediante enmiendas ha servido para conseguir preciosas economías. Y todo el mecanismo del sistema parlamentario depende en gran parte del Reglamento.

Invocando el artículo 64 de la vigente Constitución italiana (y sin olvidar que la Ley fundamental puede limitar la libertad de las Asambleas en este cometido), sostiene G. Balladore Pallieri <sup>10</sup> que el Parlamento goza de independencia para cuanto se refiere a la organización y desempeño de sus propias funciones. Mediante sus Reglamentos los Cuerpos colegisladores recaban el nombramiento de su Mesa, fijan el orden del día y establecen los procedimientos de votación y del Derecho disciplinario sobre sus miembros y contra terceros que perturben.

---

<sup>7</sup> *Précis de Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1949, p. 400.

<sup>8</sup> Cuando Reginald Dickinson publicó en 1882 la primera edición de su libro *Summary of the constitution and Procedure of Foreign Parliaments*, se justificaba alegando que había escrito la obra con la esperanza de que llegara un tiempo en que se reconociera que las cuestiones sobre el procedimiento parlamentario revestían *grave importancia*. Parece que al dar a luz la segunda edición en 1890, el autor se había aquietado en su preocupación, pues en aquel espacio de tiempo se había agotado la obra.

<sup>9</sup> *Traité de Droit constitutionnel*, nueva ed., Dalloz, París, 1933, p. 521.

<sup>10</sup> *Diritto Costituzionale*, 3ª ed., Milán, 1953, p. 198.

Una reflexión sagaz apunta Bon Valsassina: <sup>11</sup> la garantía de independencia que los Reglamentos de las Cámaras suponían en la etapa de la Monarquía limitada viene casi a resultar superflua cuando a virtud de la evolución seguida ha llegado el Parlamento a afirmar su supremacía frente al Ejecutivo, porque, desaparecido el antiguo dualismo, y no habiendo por qué temer a un fuerte Poder monárquico (respaldado por Ejército y burocracia) deja de constituir facultad preciosa la de autorreglamentación de los *interna corporis*. Con tanta mayor razón cuanto que las Cámaras Altas se han democratizado también, y no se requieren tampoco en este aspecto medidas cautelares recelosas con respecto al Senado.

Y, sin embargo, prosigue diciendo el mismo autor, la figura jurídica del Reglamento parlamentario autónomo continúa apareciendo como dato constante, siquiera a su juicio el fundamento real haya variado, hoy haya que buscarlo viendo en el microcosmos de cada Asamblea un reflejo del macrocosmos que representa la sociedad contemporánea: el parlamentario individual no es ya protagonista; el Reglamento es expresión de las finalidades, de las funciones impersonales y objetivas que al Parlamento corresponden.

b) De tal manera se ha creído en la eficacia que tiene una reforma del Reglamento parlamentario para sanear el trabajo de las Cortes y para asegurar un funcionamiento correcto de la institución que en nuestro país, al formarse en 1918 el Gobierno nacional presidido por don Antonio Maura, se abordó como cuestión primera y decisiva la de modificar los Reglamentos que venían aplicándose en los Cuerpos colegisladores. Y, en efecto, antes de abordar la tarea propiamente legislativa en aquella Diputación (y de ella perviven la ley de Funcionarios y no poca obra de la realizada en Fomento por el señor Cambó), se aprobó la reforma de los Reglamentos de Congreso y Senado en 14 y 16 de mayo de aquel año, dando entrada al sistema de grandes Comisiones permanentes, consagrando posibles aplicaciones de guillotina, restringiendo la iniciativa parlamentaria en lo tributario, etc. Y en Francia se ha dicho a veces que una reforma de los Reglamentos parlamentarios haría innecesario modificar la Constitución.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ob. cit., pp. 33 y ss. (La obra, muy rica en datos e información, tiene puntos de vista originales, aunque a veces la construcción se quiebre de puro sutil.)

<sup>12</sup> Fue la tesis de Poincaré en Francia, pues en su artículo «Irons nous á Versailles?», publicado en *L'illustration* del 29 de abril de 1933, sostuvo que no hacía falta reunir la Asamblea Nacional, sino que para remover las dificultades con que se tropezaba era suficiente modificar el Reglamento parlamentario. Moreau y Delpech, ob. cit.,

c) La Ley belga de 1873 sobre Compañías Anónimas disponía en su artículo 61 que cuando los estatutos no den solución para cuestiones que surjan en una junta general se aplicarán las normas del Reglamento parlamentario.<sup>13</sup>

d) En cuanto a lo primero, baste decir que el reconocimiento o no de fracciones y grupos políticos o de intereses, y aun la hegemonía de sus Comités, el sistema de Comisiones permanentes o especiales, la realidad o la anulación de la iniciativa parlamentaria, la publicidad de los debates, la reducción arbitraria del periodo legal de sesiones («semana parlamentaria»), la vulneración de criterios básicos en punto al *quórum* y la esterilidad o eficiencia del derecho de petición están entregados al criterio que prevalezca en el Reglamento de la Cámara. Y no cabiendo acción jurídica contra él, sin esfuerzo se comprende que en ocasiones pueda impunemente no sólo completar la Constitución, sino llegar incluso a derogarla. Es más, y por su jugosa permeabilidad, los Reglamentos han reconocido instituciones que el Derecho ignoraba (los partidos políticos, por ejemplo), y alguna creación suya (las grandes Comisiones) ha llegado a imprimir carácter a un régimen (el norteamericano, v. gr.).

Y, por otra parte, y a reserva de insistir luego en todo lo relativo a nomenclatura y calificación, y para aducir ahora algún ejemplo que sirva de prueba a lo dicho, recordemos estos tres datos: 1) en Francia no hubo verdadera autonomía parlamentaria en esta materia cuando prevalecieron sistemas autoritarios de Gobierno (etapas de Consulado y de Imperio); 2) algo análogo vino a ocurrir *de facto* en la era fascista, pues, como escribiera antaño Hermann Heller,<sup>14</sup> «a tenor de la Ley de 24 de diciembre de 1924, el Parla-

---

sostuvieron que a través del procedimiento parlamentario puede modificarse el sentido de una Constitución.

<sup>13</sup> R. Müller Erzbach: *Deutsches Handelsrecht*, 2ª, 3ª ed., Tubinga, 1928, p. 279.

<sup>14</sup> *Europa y el fascismo*, trad. española, Madrid, 1931, p. 124. «El Parlamento —sigue diciendo— es, por tanto, una simple máquina sancionadora, obligada a aprobar el Presupuesto y sin facultad para rechazar una proposición de Mussolini.»

Un tratadista italiano con muy seria preparación en Derecho parlamentario, el ya citado profesor Vincenzo Miceli, en sus *Principii di Diritto costituzionale*, 2ª ed., Milán, 1913, p. 767, señalaba ya la importancia que por ello tiene la fijación del orden del día para la marcha de los trabajos, y con invocación de E. Pierre añadía que pocos actos influyen de manera tan directa en la vitalidad interna de las Cámaras y en su prestigio externo. Ahora bien, en aras de la obligada sinceridad, es forzoso

mento (italiano) no puede presentar ninguna proposición de ley contra la voluntad del dictador, ni ejercer un control o crítica que pueda molestarle, porque en ambas Cámaras la inclusión de cualquier proyecto en orden del día está sujeta a la aprobación del dictador», y 3) el viraje que en la Francia de la V República estamos presenciando ha marcado en seguida análogos derroteros, pues la Constitución de octubre último ha sentido como una de sus preocupaciones la de rebajar la categoría de las instituciones parlamentarias, sobrado arrogantes y prepotentes, ya para volver a nivelar órganos supremos que deben moverse en plano igual, ya para frenar demasías de la práctica abusiva, y conseguir así un mejor funcionamiento de las Asambleas y una cierta estabilidad gubernamental. Pues bien: entre otros remedios a tal efecto ideados pueden citarse éstos: *a*) control de la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios (art. 61), y *b*) fijación por el Gobierno del orden del día para los trabajos de cada Cuerpo colegislador (art. 48). Por ello cuando discurre sobre estos temas nos dice Jean Chatelain <sup>15</sup> que las Asambleas legislativas conservan fundamentalmente en la nueva Constitución su Estatuto en cuanto Cuerpos, pues si bien se han debilitado algunas de sus prerrogativas, esa alteración no atenta a su libre actividad. Para corroborarlo aduce que las Cámaras siguen facultadas en cuanto a la aprobación de su Reglamento interior, «que es un elemento importante del régimen político». Mas a renglón seguido tiene que reconocer una novedad nada desdeñable, a saber: que en lo sucesivo esos Reglamentos han de someterse al Consejo Constitucional, que está encargado de apreciar su conformidad con la Ley fundamental. Y aun cuando afirma que ello no puede chocar, ya que el Parlamento tiene también que respetar la Constitución, confiesa a la postre que ese mecanismo priva a las Cámaras de interpretar el texto constitucional en aquello que las concierne.

---

proclamar que la realidad, maestra suprema en el pragmático terreno de la política, pone de relieve que el Gobierno venía de hecho influyendo considerablemente en la fijación del orden del día. Y no es que ello ocurriera en ambientes de tono autoritario como el de la era fascista en Italia. Lo mismo sucedía a la postre en la parlamentaria Inglaterra, porque la confianza otorgada por la mayoría de la Cámara baja al Ministerio se traducía en una dominación de la Asamblea por el *Premier*, dándose el fenómeno, a primera vista un tanto paradójico, de que dependiendo de los Comunes la existencia del Gobierno, fuese éste quien rigiera por completo la vida, actuación y funcionamiento de aquéllos. (Cfr. García Pelayo: *Derecho constitucional comparado*, 1ª ed., pp. 225, 229, etc.)

<sup>15</sup> *La Nouvelle Constitution et le régime politique de la France*, París, 1959, p. 82.

### 3. Nombres, concepto, clases y ámbito del Reglamento parlamentario

Para debida puntualización de conceptos, pues nada perjudica tanto como la imprecisión o la terminología confusa, interesa mucho, antes de abordar el problema capital propuesto, examinar qué nombres se han dado a esta figura jurídica, cuál sea su concepto tradicionalmente recibido, qué modalidades principales suele adoptar y qué esfera de acción le corresponde lógicamente en buena sistemática:

a) Así, precisando pulcramente y desde un principio qué entendemos por «Reglamento parlamentario», bueno será eliminar expresiones similares que inducen a confusión. Más amplio, pero inexacto, resulta equiparar aquel vocablo con... la *reglamentación* general o conjunto de normas (constitucionales, legislativas, consuetudinarias, etc.) que organizan el trabajo de la Cámara, aunque algún autor llame a esto *Regolamento parlamentare... in sensu lato*.<sup>16</sup> Y si esa noción peca por su amplitud desahogada, tampoco vale mezclar con otras figuras de rango distinto e inferior, como lo serían el Reglamento de las Dependencias, clásico entre nosotros, o el Reglamento de Contabilidad en Francia (obra más bien de los cuestores) o los acuerdos que adopten la Mesa, la Presidencia, las grandes Comisiones, etc., aunque se recopilen formando un volumen.<sup>17</sup>

Por lo demás, el nombre, que tanta importancia tiene siempre, puede entorpecer en nuestro caso la clara visión de la entraña jurídica. Si en Inglaterra, con su habitual empirismo, se habla de *Orders*, lo cual no prejuzga nada, y en Alemania se ha acuñado la expresión de *Geschäftsordnung*, que es también de tipo inocuo, no sucede igual con el término *Reglamento*, clásico a este respecto en los países latinos. Porque puede el Parlamento regir su vida interna mediante unas órdenes más o menos permanentes,<sup>18</sup> o por un Ordenamiento para el despacho de los asuntos, y eso no «cataloga» en el casillero jurídico

---

<sup>16</sup> Bon Valsassina, ob. cit., p. 7.

<sup>17</sup> En la vida parlamentaria española, y sobre todo en el lenguaje burocrático, se emplea a veces la expresión *Derecho reglamentario* para designar el conjunto de disposiciones, preceptos y acuerdos a que una Cámara se atiene en su funcionamiento y vida interior. Esa rotulación, tan generosamente comprensiva, abarca desde el Reglamento propiamente dicho hasta los precedentes establecidos; pero fuera del ámbito reducido en que suele usarse, no resulta clara ni, por tanto, aconsejable.

<sup>18</sup> En la técnica parlamentaria inglesa se distinguen las *Standing Orders*, que tienen perduración, pues rigen hasta que se derogan, y las *Sessional Orders*, que duran una

la índole de tales preceptos; mas cuando se dice que las Cámaras se acomodan al «Reglamento parlamentario», los equívocos son fáciles, y las desviaciones resultan explicables.

En efecto, la palabra «Reglamento» evoca cierta actuación del Poder Ejecutivo, pues es el Gobierno quien suele dictarlos, y por ello en la clasificación de los normas jurídicas (materiales) el Reglamento aparece entre los preceptos o fuentes de origen administrativo.

Ahora bien: en cuanto enfoquemos así la cuestión, estamos orientándonos por mal camino, pues la primera característica del Reglamento parlamentario consiste, precisamente, en ser obra exclusiva, privativa, de la sudad jurídica de cada Asamblea, e incluso, con mayor rigor, de cada Diputación, es decir, en constituir norma autónoma de la Cámara, que sólo de ella depende en principio.

De ahí que, aun teniendo necesidad de respetar (para no crear mayores equívocos) la expresión consagrada como clásica en los países latinos, formulemos desde ahora la oportuna salvedad, para que conste cómo el nombre no hace a la cosa.

b) Un tratadista ya clásico en cierto modo, León Duguit,<sup>19</sup> al desarrollar la teoría que pudiéramos llamar tradicional en esta materia, nos dice que el Reglamento es un conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y el método de trabajo en cada Cámara: viene a ser, en algún sentido, la ley interna de cada Asamblea. Conserva vigor aún después de haberse extinguido la Diputación, pues los Cuerpos colegisladores se reservan siempre el derecho de modificar su Reglamento. No siendo éste una verdadera ley, sino una serie de resoluciones, adquiere vigencia en cuanto es aprobado por la

---

Diputación, como su propio nombre indica, e incluso podía haber otras *Orders* de duración indeterminada. En el fondo, se trata siempre de recopilación de normas sueltas creadas día a día, condensando prácticas establecidas, y vienen a ser «costumbres-leyes», según apunta Miceli en sus *Principii di Diritto parlamentare*, Milán, 1910, pp. 11 y ss.

Por lo demás, el propio Bon Valsassina, ob. cit., p. 26, nos dice con exactitud, aunque en términos rebuscados, que la evolución espontánea y adogmática del sistema parlamentario británico, en su esfuerzo por atender las exigencias empíricas, se adelantó, una vez más, a aquellas construcciones políticas abstractas y racionales dictadas luego para responder a las complejas principiologías ideológicas del constitucionalismo liberal...

<sup>19</sup> *Traité de Droit constitutionnel*, 2ª ed., tomo IV, París, 1924, pp. 270 y ss.

Cámara, sin necesidad de que medien promulgación ni publicación.<sup>20</sup> Mas no se aplica sino a los miembros de las Asambleas cuando actúan con tal carácter,<sup>21</sup> ya que sus reglas no salen «del interior del aparato parlamentario» (en frase de Laband); y por supuesto vinculan a la Cámara misma en cuanto Cuerpo, pues si éste posee facultad para modificar el texto, ha de acatarlo mientras se halle en vigor. Todo ello responde, según algunos, a una idea básica: que una Cámara legislativa es una Corporación autónoma, con amplios poderes concedidos al efecto por el Estado, y aunque el ilustre y llorado maestro de Burdeos consigne alguna reserva en este punto, reconoce<sup>22</sup> que esta concepción cuadra bien con múltiples disposiciones del Derecho parlamentario moderno y da una solución elegante a los problemas que surgen por virtud de la fuerza obligatoria de los Reglamentos de las Cámaras.

c) Las modalidades principales son dos, a saber: la anglosajona y la continental. En el mundo de lengua inglesa, tan refractario por temperamento a cuanto implique codificación sistemática y razonada, existen recopilaciones de usos y prácticas que se publican periódicamente, y que hasta llevan incorporados, a veces, otros textos, cual sucede en Norteamérica con el *Manual* de Jefferson.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Su rango inferior a la ley constituyente y aun a las meras leyes ordinarias impide (en pura doctrina) que sus preceptos vayan contra lo dispuesto en tales normas. Pero de hecho no habría manera de combatir la extralimitación en forma eficaz. (Duguit, loc. cit., p. 273.)

La novísima Constitución francesa, intentando evitar este mal, con respecto a la Ley fundamental, al menos, previene en su artículo 61 que el Consejo constitucional habrá de pronunciarse sobre la conformidad de los Reglamentos parlamentarios con la Constitución antes de que se apliquen.

En Alemania, y teniendo en cuenta que el artículo 93, I, 2, de la Ley fundamental de Bonn habla genéricamente de *Bundesrecht*, en el cual puede considerarse comprendido el Reglamento parlamentario, no han faltado opiniones favorables a su posible revisión por el Tribunal constitucional de la Federación (*cf.* Bon Valsassina, ob. cit., p. 167).

En cambio, durante la vigencia de la Constitución francesa de 1946 no se hubiera podido mantener análogo criterio, ya que el artículo 91 (tan desdichado) de aquel Código político hablaba concretamente de *loi*, y ello excluía la extensión analógica a otras figuras normativas que no revistiesen forma de ley.

<sup>21</sup> Luego formularemos las oportunas salvedades a este respecto, pues los problemas que se plantean, sobre todo en materia disciplinaria, tienen considerable trascendencia y han originado no pocas cuestiones.

<sup>22</sup> Ob. cit., p. 276.

<sup>23</sup> Al modo como nuestra Cámara popular publicaba (y repartía) el *Manual para uso de los señores diputados*, que englobaba Constitución, Leyes Electorales y demás

En el continente se trata de verdaderos Códigos parlamentarios, que se elaboran con preocupaciones de sistema, se aprueban con cierta vocación de perpetuidad, llevan la articulación correlativa que es característica en toda auténtica codificación, y se publican de una vez, aun cuando sean condensación de experiencias acumuladas durante muchos años y vayan incorporando, en las sucesivas ediciones, las notas aclaratorias y sobre todo los precedentes sentados por la Cámara al discutir problemas planteados y dar solución a cuestiones controvertidas.<sup>24</sup>

---

complementarias y los Reglamentos de ambos Cuerpos Colegisladores, era clásico en la Cámara de Representantes norteamericana imprimir *Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States, with a Digest of the practice* (cuidando de la edición el *Clerk at the Speaker's Table*).

<sup>24</sup> No faltaría base para sugerir otras clasificaciones de los Reglamentos parlamentarios atendiendo a motivaciones distintas. Así, por ejemplo, podrían distinguirse, en razón a su volumen, en *breves y extensos*; también, por su presunta duración, en *provisionales y definitivos*; finalmente, cabría diferenciar Reglamentos «presidencialistas» (*passez le moi*) y Reglamentos... «democráticos». Fue frecuente entre nosotros que el Reglamento parlamentario atribuyese papel relevante al Presidente de la Cámara, y aun cuando no siempre se mantuvo esa tónica, en las Cortes Españolas renacidas se acusa visiblemente tal tendencia. Basta con recordar el repertorio de atribuciones presidenciales que compila Gascón Hernández («Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes Españolas», en esta *Revista de Estudios Políticos*, números 19 y 20), para comprender que la Presidencia constituye eje de toda la vida parlamentaria. Ahora bien, cuando eso ocurre, el Parlamento viene a ser lo que la Presidencia quiera; capacidad, fervor y entusiasmo en la Presidencia se traducirán en gloria de la institución; pero la posible atonía y tibieza de aquélla engendrarán el desmedro del Parlamento. Sólo cuando ocupe el puesto, con la vocación de perennidad que suele producirse, una egregia figura, orador de los que ya por desgracia no se oyen, *político* veterano en el noble sentido del vocablo y varón de austeridad probada, cabe presagiar una vida parlamentaria fecunda.

Muy agudamente razona Bon Valsassina (ob. cit., p. 88) sobre la evolución que la presidencia ha experimentado en las Asambleas políticas contemporáneas. En un primer periodo se la considera órgano de relación entre Cámara y Ejecutivo, pues actúa como delegada, representante de éste en cuanto a la orientación política. Pero en una segunda etapa se rompe todo vínculo con el Ejecutivo, y es la Asamblea, plenamente autónoma, la que reivindica como atribución fundamental el derecho a realizar directamente la elección de su propia Mesa. Es más, todavía en esta segunda dirección se observan dos fases: en la inicial, el Presidente no se desvincula de la mayoría, de cuya significación política es expresión inmediata; mas lo actual consiste en que el Presidente represente a toda la Asamblea y no a un grupo parlamentario especial, siendo así portavoz de mayoría y minorías.

La práctica inglesa, siempre tan certeramente inspirada, habla por eso de la imparcialidad cuasi-religiosa del *Speaker* (Ruini: *La funzione*, etcétera, p. 117), siquiera por el respeto supersticioso a la tradición que es característico de aquel pueblo, se siga

Sin propósito de calar intempestivamente en problemas de fondo, a este doble y dispar sistema de normación cabría aplicar *servata distantia* cuanto la doctrina general tiene dicho respecto a ventajas e inconvenientes de cada uno de esos procedimientos que tanto influyen en la flexibilidad o rigidez, y en la imprecisión o claridad del texto regulador.

d) En buenos principios, el ámbito del Reglamento parlamentario y el de la Constitución (y acaso de sus leyes complementarias) se hallan en razón inversa. Cuanto más parca la Ley fundamental, más extensos y detallados han de ser los Reglamentos parlamentarios, para que no queden sin normación materias de tanto empeño como el proceso legislativo o presupuestario, la fiscalización del Gobierno, la acusación de un ministro, etc. Se comprende por ello que ante una Constitución tan escueta como la formada por las Leyes francesas de 1875 asumieran rango primordial los Reglamentos de las Cámaras. Pero, en todo caso, aun disponiendo el país de una Constitución amplia y dilatada, los preceptos del Reglamento parlamentario no pierden interés, pues aparte de que también sobre ellos se proyecta entonecs la misma proyección detallista, siempre hay temas que sólo la norma interior de la Asamblea puede abordar derechamente.<sup>25</sup>

Cabría decir que hay periodos de normación sintética, y etapas de amplia regulación casuística de principios y pormenores, y la tendencia dominante en cada ocasión se manifiesta lo mismo en la legislación que en la reglamentación subsiguiente. Pero, además por la propia naturaleza de las cosas, y puesto que el mundo político también siente, como el jurídico, aquel clásico «horror al vacío» de que los físicos hablaron, se explica la propensión de sus Cámaras a expandir con su normación autónoma (irrefrenable en general y no controlable jurisdiccionalmente casi nunca) la esfera natural en que su actuación resulta legítima. Todo Poder autónomo, y aun los subordinados a

---

recabando la conformidad (nunca negada) de la Corona para que el elegido de los Comunes se convierta en *Speaker confirmed*.

La influencia, imponderable de un Presidente con autoridad y *savoir faire*, queda de manifiesto al recordar cómo Dupin pudo en Francia encauzar los debates de Asamblea tan difícil como la de 1848 (la primera europea elegida por sufragio universal), superando las tempestades surgidas en el seno de la increíble intemperancia mostrada por la Montaña jacobina (*cf.* Bon Valsassina, ob. cit., 194, núm. 29).

<sup>25</sup> Por eso decían Moreau y Delpech, ob. cit., que «les rapports, l'influence réciproque de la Constitution et de la procédure parlementaire forment un intéressant et vaste sujet...».

veces, tienden a ejercitar al *máximum* sus facultades, incluso con extralimitación bien intencionada en ocasiones, y en la vida administrativa no ha sido infrecuente el caso de Reglamentos que contradecían la Ley de cuya aplicación estaban encargados.

Ahora bien, es evidente que la fisonomía especial conferida en cada país a las Cámaras según el respectivo momento político se fragua en los textos constitucionales, y en balde intentaría el Parlamento subvertir esta situación mediante habilidades o ardidés en la reglamentación. Así, v. gr., si la Ley fundamental reconoce a las Cámaras la tarea de examen y aprobación de actas en las elecciones de sus miembros, podrá el Reglamento organizar de un modo o de otro la composición de la Comisión de Actas y el trámite para discusión y votación de sus dictámenes; pero si esa tarea se encomienda al Poder Judicial (como en Inglaterra o en la Ley electoral española de 1907), o se le asigna al Consejo Constitucional (cual sucede en la novísima Constitución francesa), será estéril cualquier intento parlamentario de retener para la Asamblea una potestad que ya no le corresponde.

#### 4. *La tradición española y la reciente reforma*

Los Reglamentos parlamentarios respondieron siempre entre nosotros al tipo latino. Así, desde los albores de la vida constitucional, desde que las antiguas Cortes reviven, transformadas, en la etapa gaditana, han sido verdaderos Códigos, siquiera viniese variando algo su tonalidad intrínseca a compás del signo político de los tiempos.<sup>26</sup> Pero era característica esa estructura externa o formal. Como lo era también la afirmación de autonomía a favor de cada Cámara. Por eso, para situar en su lugar la última modificación, y a fin de que podamos sentar la doctrina general sobre «diagnóstico jurídico» de esta figura nada fácil, consignaremos unas parvas consideraciones, fijándonos sobre todo en el «procedimiento de reforma», que es acaso lo más orientador.

---

<sup>26</sup> Pueden consultarse sus textos, a partir de 1810 y 1813, en la colección titulada *Constituciones y Reglamentos*, editada por la Secretaría del Congreso, y que lleva un prólogo del antiguo Oficial Mayor de la Cámara, don Antonio Gamoneda y García del Valle. Únicamente se insertan los Reglamentos del Congreso, pero los del Senado guardaron cierto paralelismo desde que el régimen bicameral se implanta con el Estatuto real, aunque no dejaba de haber ciertas variantes de interés (como el trámite de urgencia, por ejemplo).

### a) *Los reglamentos de la etapa monárquica*

El Reglamento del Congreso de los Diputados, que venía arrastrando desde 1847 y cuya última versión es de 1918, ordenaba en su artículo 225 que la proposición de reformas de sus disposiciones seguiría los trámites de una proposición de ley. Y como ellos venían normados en el título IX, haciendo la oportuna aplicación de los artículos correspondientes, el cauce sería éste: formulación como un proyecto de ley; firma por sus autores (que no podrían ser más de siete); presentación al presidente de la Cámara; pase a las Secciones para que autorizaran o no su lectura, bastando con que lo consintiera una sola de ellas; apoyo por uno de los firmantes y toma en consideración y pase a la Comisión permanente respectiva (arts. 85 a 93). No parece que fuera necesaria la prevención del artículo 120 para las iniciativas que implicasen aumento de gastos o disminución de ingresos y que habían de recibir la conformidad del Gobierno.

Pero lo que interesa subrayar es que existía de hecho una equiparación con las proposiciones de ley, aunque ello se hiciera como un remedio de fortuna o como utilización *conunoditatis causa* de un procedimiento adecuado para el caso, sin que hubiera de desembocar en texto legal.

Por lo demás, el Reglamento del Senado (texto de 1918, artículo 232) se pronunciaba en los mismos términos.

### b) *El Reglamento definitivo del periodo republicano*

El Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado en 29 de noviembre de 1934, quizá el más completo de los que ha habido entre nosotros,<sup>27</sup> consagra su último artículo, el 136, a la reforma del propio texto. Con arreglo a su preceptiva, los trámites eran éstos: proposición que contase con 10 firmas como *mínimum* y 20 como *máximum*; lectura en sesión pública, impresión y reparto; toma en consideración, previo apoyo por uno de los

---

<sup>27</sup> Cfr. el muy interesante y documentado estudio de Vicente Herrero: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», inserto en *Revista de Derecho Público*, tomo IV (1935), pp. 109 y ss., y 129 y ss. El autor subraya «su considerable extensión», pero ello era una consecuencia de la serie de leyes complementarias dictadas para cumplimiento de la Constitución de 1931, cuyas innovaciones (Presidente del Tribunal Supremo, responsabilidad del Jefe del Estado, Tribunal de garantías constitucionales, etc.), exigían normación adecuada para funcionamiento del nuevo y complejo mecanismo.

autores y dos turnos posibles en cada sentido, y mediante voto favorable de 100 diputados; pase a una Comisión compuesta por 21 miembros y designada como las grandes de carácter permanente; por último, aplicación de las normas reglamentarias en materia de proyectos de ley para todo lo referente a dictamen, votos particulares, enmiendas y votación.

### c) *Creación de las Cortes Españolas*

La Ley de 17 de julio de 1942 creó las Cortes Españolas, queriendo buscar un instrumento de colaboración eficaz para la Jefatura del Estado en la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general y establecer a su vez un principio de autolimitación para una institucionalización más sistemática del Poder. Así nacieron, o renacieron,<sup>28</sup> las Cortes, como «órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» (art. 1º), porque se entendió que convenía «el contraste de pareceres», «la audiencia de aspiraciones, la crítica fundamentada y solvente» y «la intervención de la técnica legislativa»; todo ello para contribuir a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del Derecho positivo de la Revolución y de la nueva Economía española, según reza el razonado texto de la exposición de motivos.

La conveniencia de ampliar los núcleos representados fue la causa principal que determinó la publicación de otra ley, la dictada por la Jefatura del Estado (sin intervención de las Cortes), la cual lleva fecha 9 de marzo de

---

<sup>28</sup> Terminaba la parte expositiva diciendo: «Las Cortes que ahora se crean, tanto por su nombre cuanto por su composición y atribuciones, vendrán a reanudar gloriosas tradiciones españolas». Como se ve, no se trataba de inventar, de descubrir o instituir *ex novo* algo que antes no hubiera existido, sino de revivir institución venerable que ya actuó muy meritoriamente en nuestra Edad Media.

Y es de notar que cuando nuestros ingenuos doceañistas reorganizan la estructura política del país acuden a procedimiento idéntico o similar, como revela el discurso preliminar de la Constitución de Cádiz, sin que pueda siquiera descartarse, en una y otra ocasión, la realidad de que la intención restauradora se viera influida por novedades que había impuesto el inexorable fluir de los tiempos.

Por lo demás, un escritor liberal de antaño, don Ramón de Salas, en sus notables *Lecciones de Derecho público constitucional para las escuelas de España*, Madrid, 1821, tomo II, p. 14, miraba con poca simpatía el nombre de Cortes, conservado «sin duda por respeto a la antigüedad», pero inadecuado ya. Bien es verdad que el buen Salas sufría a veces de cierto astigmatismo, pues en otro lugar (tomo I, p. XXXIX) nos habla de Fernando VII aludiendo al «carácter blando y flexible del Monarca...» (II).

1946, y modifica la composición de la Cámara, aunque de paso se introdujera algún retoque en otras materias, como la muy vidriosa de los decretos-leyes (reforma del art. 13 del texto inicial).

La dificultad innegable de lograr una estructura adecuada cuando se organiza un Parlamento no fundado en base geográfica, sino corporativa, obliga en buena tesis a modificaciones sucesivas para perfeccionar el sistema a fin de precisar, con la mayor perfección posible, quiénes tienen derecho a participar y cuál es la proporción justa que a cada sector corresponda dentro del cuadro general.<sup>29</sup>

Ahora bien: elevada la Ley de Cortes al rango de Ley fundamental de la nación, a virtud de la Ley de 26 de julio de 1947, artículo 10, es notorio que se han dificultado las ulteriores modificaciones, pues la mencionada Ley de 1947 (Ley de Sucesión) ha introducido en nuestro Derecho un principio de constitucionalismo rígido, aunque la forma como se tramitó después la Ley sobre Principios Fundamentales del Movimiento abra la puerta a la discusión en el orden técnico, cuyas preocupaciones pierden valor ante la realidad de las facultades constituyentes reservadas a la Jefatura del Estado.

En todo caso, y a los fines del presente estudio, la composición del Parlamento es cuestión ajena, pues el Derecho parlamentario, según queda

---

<sup>29</sup> Tema muy propicio a las comparaciones, para inducir una axiología cambiante, según épocas, sería el relativo a esta difícil «dosificación» de intereses espirituales y materiales en la formación del conjunto. Si evocamos la Constitución de 1876, cuyo Senado tuvo cierto simpático tinte algo corporativo, y contrastamos con lo actual, en seguida brotarán muy sugestivas reflexiones. Y por lo pronto, estas dos: allí la aristocracia tenía puestos reservados *iure proprio*, y ahora es la organización sindical quien ocupa un tercio de los puestos; antaño (Constitución, ets. 20 y 22, y Ley de 8 de febrero de 1877) entre los 360 senadores había uno por cada una de las Reales Academias, que a la sazón eran seis (es decir, una proporción de 1.66 por 100); hogaño (Ley de Cortes, art. 2º, g) hay tan sólo tres representantes del Instituto de España, formado ahora por ocho Academias (proporción del 0.52 por 100, teniendo en cuenta que hay 570 procuradores, y a lo sumo del 1.05 si añadimos los tres representantes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas). Pero... los números, aun siendo exactos y formales, resultan a veces complacientes para demostrar cualquier tesis previa.

Por lo demás, y a manera de sugerencia, recordemos que Fraga, obra citada, pp. 29 y ss., discutiendo sobre el tema, indica la conveniencia de dar representación propia a los consumidores, al público en general, precisamente porque quiere que las Cortes ocupen en nuestra vida nacional un lugar importante y siempre creciente (p. 4).

dicho, arranca precisamente de una situación legal ya establecida. Bastará, para propósitos complementarios, recordar que las Cortes se inspiran en un principio de representación orgánica, a diferencia de lo que venía ocurriendo desde 1812.<sup>30</sup> Y que revisten el carácter de un Cuerpo continuo que en el fondo carece de verdaderas *Legislaturas* y aun, acaso, de *Diputaciones*.<sup>31</sup>

#### ch) *El Reglamento provisional de 1943*

La disposición adicional primera de la Ley de 17 de julio de 1942 consignaba literalmente: «Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento». Ninguna modificación introdujo a este respecto la Ley de 9 de marzo de 1946. En su consecuencia, el texto refundido de la Ley de Cortes se mantuvo en esos términos.

---

<sup>30</sup> Fraga, ob. cit., p. 12. No se nos oculta que la base representativa va íntimamente ligada a cuestiones capitales, desde la relativa a legitimación hasta la que enjuicia la independencia; mas creemos que no es ocasión de plantear colateralmente aspectos cruciales de la organización del Parlamento para discutir, como con su proverbial agudeza lo ha hecho Gascón Hernández (loc. cit.), si se está en presencia de un Parlamento genuino o de figura intermedia entre eso y una simple Asamblea consultiva.

Por lo demás, y aun no siendo tema que estrictamente corresponda al Derecho parlamentario, también Sánchez Agesta, Xifrá y otros autores han discutido la cuestión para dilucidar si se trata de un Cuerpo consultivo o de un Parlamento. El último de los autores citados configura nuestras Cortes como Asamblea de naturaleza representativa, legislativa y deliberante.

<sup>31</sup> Aunque no se renuncie sin cierta pena a nomenclatura tradicional y consagrada, es de justicia reconocer que la expresión «Legislatura» venía a ser de lo más equívoco y perturbador. Entre nosotros significaba cada uno de los periodos en que internamente se dividía una Diputación (caracterizándose a veces por la aprobación de un presupuesto, y en todo caso, formalmente, por el oportuno Decreto). Equivalía, pues, a la *Session* francesa (diferente a la *Séance*); pero con ese mismo nombre se designaba a los Parlamentos de los Estados norteamericanos, y en Francia, Italia, etc., se llamaba «Legislatura» a lo que nosotros llamamos «Diputación». Bien suprimido está, por tanto, el desgraciado vocablo, siquiera por un arrastre de inercia se siga utilizando entre nosotros. Finalmente, las ventajas prácticas de la división en legislatura, tomadas de la vida inglesa y consistentes en la renovación de Mesa, extinción de proyectos en el trámite en que se hallaran, etcétera, habían dejado de existir prácticamente incluso en el país de origen.

En otro aspecto no se crea que con esta solución se han convertido nuestras Cortes, a diferencia de lo que hoy es normal, en órgano permanente y de funcionamiento continuo, como las Asambleas revolucionarias francesas, pues su misma manera de actuar impide esa funesta consecuencia.

Y fue una Ley de la Jefatura del Estado, la que lleva la fecha de 5 de enero de 1943, la que formuló el Reglamento provisional de las Cortes Españolas, explicando en su breve exposición de motivos que estaba próxima la reunión de las Cortes y que se hacía preciso publicar texto que regulase su funcionamiento; pero añadiendo literalmente: «sin perjuicio de las facultades que a las mismas (es decir, a las Cortes) otorga la primera disposición adicional de la ley antes citada».<sup>32</sup> La parte dispositiva consagraba, en artículo único, la aprobación de dicho Reglamento, que se insertaba a continuación. Y no autorizaba el texto en cuestión más que la firma del Jefe del Estado, con arreglo a la práctica establecida, que no exige refrendo en estos casos.

#### d) *La Novela de 1946*

Aplicado ese Reglamento durante varias legislaturas (*sit venia verbo*), y constituyendo nota característica de todo el Derecho parlamentario la fluidez flexible, la constante acomodación ágil para atemperarse siempre a las nuevas necesidades, hubo de procederse a una breve reforma que se hizo en 17 de julio de 1946, y tuvo su centro de gravedad en el tema de la fiscalización. En síntesis, se admitió la posibilidad de que los procuradores dirigiesen por escrito ruegos y preguntas a los ministros sobre las materias de su respectiva competencia. La intención fue, sin duda, excelente; pero la instrumentación resultó muy desgraciada, tanto por haberse insertado esa facultad en el artículo 6º, que se refería a la inviolabilidad, como

---

<sup>32</sup> Resulta aleccionador un precedente no lejano, pues en cierto modo revela cómo prevalecen soluciones similares cuando son análogos los problemas, aunque varíe el signo del respectivo régimen político; por Decreto de 11 de julio de 1931 se aprobó el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes republicanas, aun cuando ello se hacía salvo acuerdo en contrario de dichas Cortes y hasta tanto que ellas aprobaran su Reglamento definitivo (que no se precipitaron ciertamente en tramitar, ya que el Reglamento ordinario normal se aprobó tan sólo el 29 de noviembre de 1934); lo cual implica que un texto *provisional* de urgencia y para función tan excelsa, pero tan transitoria, como la de un Parlamento constituyente, se convirtió en norma incomprensiblemente *duradera* y aplicable incluso al Parlamento ordinario.

Desde otro ángulo visual, digamos, una vez por todas, que la contraposición entre lo «provisional» y lo «definitivo» resulta siempre algo relativa, y con mayor motivo en la esfera de los Reglamentos, sobre todo de los parlamentarios.

«Un Reglamento no es nunca definitivo; el Reglamento es fruto de una experiencia...» Así dijo, con perfecta razón, el señor Presidente de las Cortes Españolas en su importante discurso del 21 de diciembre de 1957.

porque el Gobierno quedaba en libertad completa de contestar o no, de hacerlo en forma oral o escrita, de realizarlo personalmente o por un representante, etc. Por ello dice con perfecta razón el profesor Fraga <sup>33</sup> que el «sistema demostró su escasísima vitalidad, y era éste uno de los puntos en que existía unánime reconocimiento de la necesidad de una reforma».

Y, en efecto, ésta hubo de llevarse a cabo con toda amplitud, como seguidamente veremos y según resulta de una confrontación de textos; pero antes de abordar su estudio interesa, a los fines del presente trabajo, puntualizar extremos de trámite que ayudan a definir, en cuanto a esta incidencia, la naturaleza jurídica de la norma reglamentaria interna. Y a tal propósito basta con indicar que la modificación introducida, más bien retoque ortopédico frustrado, revistió la forma de una ley cuyo artículo único ordenaba introducir en el Reglamento provisional las adiciones que se estimaron pertinentes en el artículo 6º (los ruegos y preguntas de que ya se ha hablado), en el artículo 30 (enmiendas sin firmas suficientes) y en el artículo 41 (defensa conjunta de enmiendas), dar nueva redacción al artículo 48 (retirada de proyectos por el Gobierno), y cambiar el artículo 56 (relativo a la manera de celebrarse las sesiones plenarias).

Y es de consignar que todo ello revistió forma de ley, dada en El Pardo a 17 de julio de 1946; que la disposición va autorizada con la firma del Jefe del Estado, y que su publicación se realizó en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al día 18 de julio de 1946.

Con esto podemos entrar ya en el momento actual; mas antes de hacerlo concretamente cumplámos un deber de justicia: elogiar la labor preparatoria llevada a cabo mediante el anteproyecto que había elaborado el Instituto de Estudios Políticos, siquiera no fuese ese texto el que luego hubiera de someterse a la deliberación y acuerdo de las Cortes.<sup>34</sup>

#### e) *La reforma de 1957*

Sin recrearnos morosa y morbosamente en detalles de tramitación, creemos que será útil una breve síntesis y que los datos esenciales pueden resumirse

---

<sup>33</sup> Ob. cit., p. 222.

<sup>34</sup> El anteproyecto figura como apéndice 5º de la obra del señor Fraga y representa una aportación valiosa, pues su estructura, su técnica, su orientación y sus soluciones merecen, en general, juicio muy favorable.

en estas etapas: 1ª Anuncio del propósito, que fue expuesto por el ministro subsecretario de la Presidencia al pronunciar ante el Pleno de la Asamblea, en sesión de 15 de julio de 1957, el discurso en que sostuvo la conveniencia de estudiar un nuevo Reglamento.<sup>35</sup> 2ª Informe recaído sobre el particular en el Consejo de Ministros celebrado el 13 de septiembre siguiente en el Pazo de Meirás, pues así consta en la pertinente nota oficiosa o referencia de dicha reunión. 3ª Publicación del proyecto (cuyo autor no consta) en el *Boletín Oficial de las Cortes* del día 11 de noviembre de aquel año.<sup>36</sup> 4ª Estudio por una Comisión especial, integrada por la Mesa y los presidentes de todas las Comisiones, la cual examinó las 30 enmiendas presentadas durante los 15 días prevenidos<sup>37</sup> y emitió su dictamen, inserto

---

<sup>35</sup> Muy explícito, el señor Ministro-Subsecretario de la Presidencia dijo en 15 de julio de 1957 ante el Pleno de las Cortes: «Me complace en anunciaros que, atendiendo a los deseos manifestados en diversas ocasiones por diferentes procuradores, *el Gobierno someterá a vuestro estudio y conformidad* un nuevo Reglamento de funcionamiento de estas Cortes, con el que, haciendo las modificaciones precisas en el actualmente en vigor, se consiga hacer más fácil su acción, y aún más fácil y fecundo su diálogo con el Gobierno» (las cursivas son nuestras).

Como se ve, hubo «deseos» de varios procuradores, pero iniciativa y redacción del Gobierno, según se deduce de este discurso.

<sup>36</sup> La palabra tan autorizada del señor Presidente de las Cortes Españolas proporciona alguna luz en esta ocasión. Cuando en 11 de noviembre de 1957 se publica el «proyecto inicial» de la reforma, nada se dice respecto a quién sea su autor, pero se consignan ciertos datos de interés: que el proyecto permitirá una «colaboración ordenada»; que la materia «es siempre compleja»; que afecta mucho a la naturaleza y funcionamiento de las mismas Cortes; que por ello se abre el plazo habitual para presentar enmiendas, y que el texto articulado que se ofrece «orienta y delimita las amplitudes de la reforma que se trata de acometer». Más todavía: se dice que la Comisión ha acordado abrir el acostumbrado plazo de quince días «antes de emitir el dictamen que en su oportunidad y *previo acuerdo con el Gobierno* —según ordenación expresa de la primera de las disposiciones adicionales de su ley de creación— ha de ser sometido a la aprobación del Pleno...». La frase que dejamos en cursivas parece señalar la seriación de los trámites.

<sup>37</sup> Las enmiendas, de muy diferente tonalidad y relieve, fueron presentadas como primeros firmantes por los procuradores en Cortes siguientes: señor Hernández Navarro, 7; señor Gómez de Aranda, 5; señor Mateu de Ros, 3; señor Jordana Fuentes, 3; señor García Sáez, 2; señor Aniceto Galán, 2, y señores Díaz Llanos, F. Alvarez, García Ribes, Pro, Rodríguez Valcárcel, Roldán, Ruiz Salas y Sastre, una cada uno (y también se estudió alguna semi-enmienda que no reunía las firmas necesarias).

El número de firmantes de las enmiendas resultó, naturalmente, algo variable; pero no fue infrecuente el caso de que fuesen más de veinte los autores. Los temas principales abordados fueron éstos: privilegios individuales de los parlamentarios (inviolabilidad, inmunidad y, por extensión, régimen de incompatibilidades); esfera de la ley; mayor in-

en el *Boletín Oficial de las Cortes* número 576, del 11 de diciembre de 1957. 5ª Aprobación por la Asamblea (con tres votos adversos) en sesión plenaria celebrada el 21 de dicho mes, previos discursos de sumo interés (señores Díaz-Ambrona y presidente de las Cortes), a que después aludiremos. Y 6ª Publicación del texto en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al 28 del citado mes de diciembre, con fórmula que exige detenida consideración.

En efecto, dicho *Boletín* inserta en lugar preferente, dentro de la sección I, consagrada a «Disposiciones generales» y bajo la rúbrica «Jefatura del Estado», el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas, que termina consignando la fecha en esta forma literal: «Dada en el Palacio de El Pardo, a 26 de diciembre de 1957», a lo cual sigue la firma del Jefe del Estado, sin refrendo ministerial, que tampoco llevan las diversas leyes sobre concesión de suplementos de créditos o créditos extraordinarios y sobre otras materias que a continuación figuran en la misma sección I.

A vista de pájaro podríamos sintetizar las principales materias abordadas por la reciente reforma mencionando los temas planteados y la solución recaída. Preocuparon sobre todo las siguientes cuestiones: privilegios individuales de los parlamentarios, mejorando la regulación de la inviolabilidad, manteniendo sin modificación la inmunidad (hoy tan en revisión), y dejando cierta flexibilidad en la retribución; prudente limitación en cuanto al aventurado mecanismo de la expulsión por indignidad; tarea específica propia de la Comisión Permanente, para no cargar tanto la función presidencial; funcionamiento de las Comisiones legislativas, para reconocerles mayor autonomía; requisitos de las enmiendas, con el fin de facilitar su presentación; ampliar las posibilidades de la iniciativa parlamentaria, poco brillante ciertamente; algún retoque, no demasiado innovador ni grave, para la improbable hipótesis de no aprobarse a tiempo los Presupuestos; publicidad de debates y de textos, con sentido propicio a una mayor generosidad en este orden;

---

tervención de la Comisión permanente; asistencia a las Comisiones de las altas autoridades y jerarquías; libertad de aquéllas para elegir a su Presidente; sistema de funcionamiento en ponencias, presentación de enmiendas y derecho de las Comisiones para formular proposiciones de ley; régimen de discusión; ruegos, preguntas e interpelaciones, y conveniencia o no de regular lo referente a peticiones.

Debe añadirse que el sentido general de las enmiendas era de índole constructiva y generosa, y que algunos señores procuradores realizaron con este motivo labor muy provechosa, aunque no siempre les acompañara el éxito.

examen de los decretos-leyes en que la reforma de 1946 implicó retroceso, con el fin de procurar ahora un control más intenso y eficaz, y, sobre todo, ámbito de la fiscalización parlamentaria para dar entrada no sólo a los ruegos y preguntas ya admitidos desde 1946, sino incluso a una cierta moderada modalidad de interpelaciones.

Por lo demás, sigue en cierta indefinición la materia, tan importante, de la sanción de leyes aprobadas, cuya regulación resulta algo incompleta, como acertadamente sostiene el profesor Fraga,<sup>88</sup> y acaso no hubiera estado de más, a nuestro juicio, detallar con rigor lo relativo a interpretación y posible reforma ulterior del Reglamento, fijando con el debido pormenor todos los trámites, hoy en cierta tiniebla.

## 5. *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario*

### a) «Prerrogativa» y «privilegio»

En la práctica inglesa, que es fundamental en esta materia, solían contra-ponerse «prerrogativa» y «privilegio» para referirse, respectivamente, a ciertas facultades de la Corona y del Parlamento. De este modo se concretaba, al propio tiempo que la potestad en sí, el órgano llamado en cada caso a ejercitarla, como correspondía a una época en que la mecánica política giraba en torno a un eje cuyos polos formaban el rey y las Cámaras. Y aun cuando el término «prerrogativa» implique indefinición harto conocida, y la voz «privilegio» resume cierto malsano carácter de favorecimiento injusto, ambas expresiones conservan un valor específico, en cuanto que la primera sugiere inmediatamente la idea mayestática, y la segunda evoca derechos parlamentarios, por lo cual, y con las reservas apuntadas, resulta lícito y hasta provechoso su empleo.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> En su tantas veces citada obra, p. 203, nos dice: «el problema de la sanción está relativamente poco claro en nuestra legislación». Por nuestra parte, notamos que los Decretos llevan refrendo y las leyes no, lo cual implica cierta novedad, pues en la práctica establecida no había diferencia de trato a este respecto.

<sup>89</sup> La teoría inglesa de los privilegios parlamentarios puede estudiarse en los tratados clásicos de aquel país; así, por ejemplo, en sir Thomas Erskine May: *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usage of Parliament* (lib. I, cap. III, en la ed. 9ª, Londres, 1883), o en sir William R. Anson: *The Law and Custom of the Constitution* (part. I, Parliament, secci. IV del cap. V, en la ed. de Oxford, 1886). Y la doctrina

La esencia de los «privilegios parlamentarios» consiste en constituir garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros Poderes que vinieren a perturbar su funcionamiento. No se trata, pues, de una *lex privata* que autorice excepcionalmente a persona o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley; se trata de una normación especial impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines. Porque ni el rango que al Parlamento corresponde ni la alteza de la misión que al organismo se asigna permiten someter a la Cámara ni a sus individuos al trato general que el Derecho dispensa a centros subordinados o a particulares no llamados a tareas tan cualificadas.

En lo dicho va implícita la clasificación que de tales privilegios puede hacerse: unos tienen carácter *colectivo*, porque pertenecen a la Asamblea y procuran garantizar su vida como Cuerpo; otros son *individuales*, porque, aun correspondiendo en principio a la Cámara y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan en favor de los parlamentarios, si bien nunca deben entrañar ventaja personal, sino protección objetiva, porque no en cuanto ciudadanos, sino en cuanto legisladores, se les reconocen y han de ejercitarse. Si la Cámara, por ejemplo, tiene derecho a elaborar su propio Reglamento, ello constituirá un privilegio colectivo, porque es la Asamblea, y no cada senador o cada diputado, quien goza de titularidad; si los miembros del Parlamento cobran dietas, será cada senador o cada diputado quien en concreto disfrute de la ventaja económica que la retribución supone. La nota distintiva se hallará, por tanto, en esta circunstancia; que el respectivo privilegio trascienda o no a la órbita o al estatuto personal de los parlamentarios *uti singuli*.

Esto sentado, podemos hacer ya una primera afirmación: el Reglamento parlamentario aparece a la cabeza del catálogo de «privilegios» y reviste naturaleza de «privilegio colectivo» (aunque sea base luego de muchos pri-

---

perdura en autores modernos, como A. Lawrence Lowell: *The Gov. of England*, vol. I, Nueva York, 1914, cap. 7.

En cambio, los tratadistas italianos hablaban a veces de «prerrogativas parlamentarias»; así lo hace, v. gr., Contuzzi: *Trattato di Diritto Costituzionale*, Turín, 1895, lib. V, cap. VI.

Y entre nosotros se han englobado en ocasiones bajo rúbrica poco afortunada, como puede verse en el discurso del conde de Tejada de Valdosa titulado *De la índole y extensión de las inmunidades parlamentarias*, Madrid, 1894.

vilegios individuales); y aun cabría añadir que, por su contenido y fisonomía, presenta un indudable carácter «normativo».

En efecto, en un análisis severo de los actos jurídicos, como el que vigorosamente llevó a cabo Gastón Jèze,<sup>40</sup> resulta notorio que no estamos en presencia de un acto creador de situación jurídica individual, ni de un acto-condición, ni de un acto jurisdiccional; en su virtud, y por exclusión, nos hallamos ante un acto-regla, ante un acto creador de situación jurídica general. Y si pasamos del aspecto negativo al positivo, también se ve claro que en el Reglamento parlamentario se dan los requisitos y caracteres de los «actos legislativos» pues aquél organiza, origina una situación jurídica general, impersonal y objetiva; establece una regla de Derecho, una norma jurídica. Y en la bien conocida tesis del ilustre administrativo francés no importa el sujeto, la persona que realice el acto, ni la forma en que lo efectúe, como tampoco ha de atenderse al nombre que se emplee; basta con encontrar como propósito perseguido en Derecho el de crear una situación jurídica impersonal, general.

Ahora bien: en cuanto se rompe la unidad estructural del Reglamento parlamentario y se pretende realizar en sus preceptos una separación entre «esfera interna» y «esfera externa», ese claro carácter normativo se discute y aun se niega. Por eso veremos luego, al exponer y refutar alguna posición moderna, todos los peligros de semejante desviación.

b) *Diversas cuestiones: Necesidad del Reglamento parlamentario; su fisonomía; postulados iniciales, y consagración autonómica*

El funcionamiento de las Cámaras, dada la misión trascendental que a éstas se encomienda, aconseja que sea la propia Constitución quien fije algunas directrices orientadoras en esta esfera; y así lo entendieron los primeros textos constitucionales franceses, y volvieron a hacerlo algunas Constituciones de posguerra, acaso para reaccionar contra abusos observados en la vida parlamentaria. Pero por mucho espacio que a la materia consagre la Ley fundamental, resulta necesario que venga después un Reglamento a pormenorizar, a normar en detalle la vida interna de la institución. Y ello, principalmente, por dos motivos de raíz distinta, pero que coinciden en el resultado.

---

<sup>40</sup> *Vid.* su espléndida obra *Les principes généraux du Droit Administratif (passim)*.

Por una parte, no es propio de la Constitución fijar reglas minuciosas para todos y cada uno de los trámites que han de seguirse, ni acaso conviene que lo haga, pues las enseñanzas de la experiencia cotidiana pueden aconsejar reformas que permitan mayor agilidad o que impliquen perfeccionamiento técnico, o que sometan a severa disciplina a los parlamentarios que no cumplan bien con su misión. Y mientras que el Reglamento parlamentario puede modificarse sin demasiado estrago ni dificultad, cualquiera revisión del texto constitucional (y más si es de tipo rígido) abre un periodo de agitación y desasosiego, que debe evitarse en lo posible, incluso para mantener la fe en el Código político, cuya majestad se robustece con la perduración y se resquebraja con el retoque periódico o frecuente.

Pero es que, además, si se estima que en el Estado ha de haber una institución de altísimo rango, de estirpe cuasisoberana, a la que se confíen en definitiva funciones tan supremas como la de dictar las leyes, autorizar ingresos y gastos y trazar directrices para la orientación política del país, es forzoso rodearla de máximo prestigio, asegurar su absoluta independencia, impedir que posibles injerencias de otras Magistraturas la cohiban o presionen hasta torcer su auténtica voluntad. Por ello, y sin evocar por ahora la división de Poderes, se ha procurado tradicionalmente que el Parlamento, y mejor aún cada Cámara, sea dueña de sus propios destinos, disponiendo de su palacio y servicios, administrando libremente sus fondos y, sobre todo, dictando su propia norma o Reglamento.

En la vida inglesa fue relativamente fácil conseguirlo; en ascenso constante y no interrumpido la institución parlamentaria, estimulada casi su potencia (como Maitland recuerda), cuando monarcas al estilo de Enrique VIII acrecientan las facultades de las Cámaras para usarlas él sinuosamente, y sobre todo arraigada la idea de que ambas Asambleas tenían el carácter de Tribunales (los Comunes en cuanto *court of record*, por lo menos) y definían, por tanto, el Derecho, todo ello, así como la celosa defensa de sus atribuciones, denunciando y sancionando cualquiera «violación de privilegios», contribuyó a que el Parlamento construyera, como dogma casi, la tesis de su potestad autonómica para regular la propia actividad, a lo cual contribuyó también la estructura tenue, empírica, de las *Orders* que al efecto se iban acordando.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Vid.* asimismo el desarrollo de la tesis en el propio Bon Valsassina, ob. cit., pp. 16 y ss.

Por el contrario, la Francia racionalista de la Revolución, y en especial su más destacado portavoz, el famoso abate Siéyès, llega a solución idéntica, aunque partiendo de punto de arranque hartamente diferente. En efecto, por una transposición de la doctrina sobre el *pouvoir constituant*, e incluso remontrándose como elemento legitimador al *pacto social*, se estima inadmisibles desde un principio que la institución llamada a dar al país una nueva Ley fundamental recibiese su Reglamento de otro Poder cualquiera. Y fue tan extrema la actitud en este sentido que Siéyès hubiera considerado que la Asamblea se haría culpable ante la nación, así como ante la razón misma, si se dejaba intervenir por una autoridad ajena o extraña: sería algo así como traicionar a la nación el aceptar la validez a este propósito de una *Ordonnance* o de un *arrêt du conseil*. Y la teoría francesa, apoyada también por Mirabeau, quedó consolidada y logró tan excelente fortuna que vino a representar la expresión ideológica de la conciencia liberal de Europa.<sup>42</sup>

Por eso ha podido Hatschek resumir los postulados del constitucionalismo continental en la materia sentando estos tres principios:

- 1) Una Asamblea parlamentaria que se reúne después de cerrada Diputación o Legislatura de Parlamento anterior se constituye *ex novo*;
- 2) Al constituirse está facultada para fijar su Reglamento y para elegir quien la haya de presidir, y
- 3) El Reglamento no tiene, por tanto, vigor más que durante la Diputación o Legislatura para la cual se aprobara.<sup>43</sup>

Ello viene a corroborar algo ya expuesto, a saber: la significación política atribuida a este género de regulaciones. Cuando se tiene poca fe en el Parlamento o se abriga más temor que confianza con respecto a su actuación no se deja en libertad a cada Cuerpo colegislador para que acuerde su ley interna, sino que se reserva este cometido a una verdadera ley formal, o se arroga esa función el propio Poder Ejecutivo (según revelan las experiencias de los dos Imperios franceses o nuestra Ley de 17 de julio de 1857, art. 28). En cambio, si se profesa afecto y respeto a la institución parlamentaria, se reconoce a cada Cámara la facultad de regular su vida interna, garantía

---

<sup>42</sup> *Vid.* asimismo el desarrollo de la tesis en el propio Bon Valsassina, *ob. cit.*, pp. 16 y ss.

<sup>43</sup> *Das Parlamentsrecht*, p. 48.

o «privilegio» que constituye la mejor defensa para la independencia semi-soberana del organismo, librándole de interferencias peligrosas por parte de los demás poderes o instituciones.<sup>44</sup>

En panorama escueto podemos decir que así lo proclama la tradición inglesa, lo consigna expresamente la Constitución norteamericana (art. 1º, sección V, 2); lo daban por supuesto la Ley francesa de 16 de julio de 1875 (art. 5º), y en cierto modo la Constitución suiza (art. 86) y la rusa (art. 44); lo establecían taxativamente el Estatuto italiano (art. 61) y la vigente Constitución portuguesa (art. 86), y lo ordenaba la Constitución de Weimar (art. 26). La Ley fundamental española de 1931 mantuvo análogo criterio en su artículo 57 (véanse, empero, los artículos 62, 64, 83 y 118).

En las más recientes Constituciones europeas se reafirma el principio autonómico tradicional. Así, en Italia, el artículo 64 faculta a cada una de las Cámaras para darse su propio Reglamento, siquiera exija para ello que lo apruebe la mayoría absoluta de sus componentes.<sup>45</sup>

Y según el artículo 40, 1, de la Ley fundamental de Bonn, la Dieta federal dicta su propio Reglamento. Lo mismo establece el artículo 52, 3, para el Consejo federal.<sup>46</sup>

Ahora bien: el último viraje político francés aporta alguna novedad. Por lo pronto, en ningún artículo del largo texto aprobado en 1958 se consagra

---

<sup>44</sup> De este modo se rodea a la institución de una aureola de prestigio y se la permite vivir en clima de confianza tranquilizadora: su palacio no depende más que de la autoridad de su Mesa, sin que allí tengan acceso ni la autoridad gubernativa ni la judicial; el local disfruta, pues, de inmunidad, de extraterritorialidad en algún sentido, e incluso se castigan como delito las reuniones que se intenten en sus alrededores (arts. 149 y ss. de nuestro Código penal); la Mesa ejercita amplio y omnímodo poder de gobierno interior y de policía, dispone de fuerza propia y puede reclamar cooperación militar; la Cámara vota y administra su presupuesto, gozando de libertad plena y no fiscalizada (porque de lo contrario estaría a merced del Ejecutivo, que la podría sitiar por hambre); finalmente, cada Cuerpo colegislador ordena método y días para sus trabajos y defiende a sus miembros mediante los privilegios de inviolabilidad, inmunidad, fuero, etcétera.

<sup>45</sup> Es de notar que el propio artículo consigna prevenciones de sumo interés para la vida de las Asambleas, pues ordena la publicidad de las sesiones como sistema normal de funcionamiento y exige quórum de presencia y de votación para los acuerdos. La materia de incompatibilidades es rozada en el artículo 66, y la de dietas, en el 69.

<sup>46</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1950.

la autonormación. En cambio, abundan los preceptos constitucionales que se refieren a materias habitualmente deferidas al Reglamento; <sup>47</sup> finalmente, el artículo 61 somete profilácticamente los Reglamentos parlamentarios al examen de constitucionalidad por el Consejo Constitucional.<sup>48</sup>

c) *Algunas opiniones*

Ahora bien: admitida por obra de la tradición o por precepto constitucional, o por imperativo de autonomía, la facultad que a cada Cámara corresponde para regir su vida interior, ¿cómo catalogar jurídicamente la figura excepcional y singularísima del cuerpo de disposiciones así aprobado?

Ante todo consignemos lealmente lo espinoso del trance, porque ello explica las discrepancias de criterio. Cuando G. Codacci-Pisanelli estudia las «figuras anómalas», en su noble intento de distinguir objeto, sujeto, forma y eficacia de los actos, señala el carácter singular de los Reglamentos parlamentarios. Los considera «interesante ejemplo de figura híbrida porque se trata del ejercicio de la función legislativa y se realizan por un órgano legislador, pero... con la forma y la eficacia de los actos administrativos». A la postre viene a anclar el concepto en el amplio cuadro de la autonomía.<sup>49</sup>

Siempre en la misma ruta, ateniéndonos a la entraña de esos preceptos y sin reiterar lo ya expuesto, diremos que ese acto, jurídicamente contemplado reviste el carácter de una *lex* en sentido material; pero no es menos evidente que no tiene categoría de ley *formal*, porque no la aprueban ambas Cámaras, sino cada una, ni pasa a la sanción del monarca, ni se le puede oponer veto presidencial, ni suele ser objeto de promulgación y publicación en el periódico oficial.

---

<sup>47</sup> Así, v. gr., el artículo 27, que prohíbe el mandato imperativo, exige el voto personalmente emitido y sólo autoriza una delegación por modo excepcional; el 25, que alude a las dietas; el 33, que prescribe la publicidad de las sesiones, y, sobre todo, el 43, que sólo tolera seis grandes Comisiones permanentes, como *máximum*.

<sup>48</sup> Ciertamente que el mismo trato reciben a veces las leyes; pero los supuestos son muy distintos y el emparejamiento de Ley y Reglamento que en este caso se realiza no obedece ciertamente al deseo de magnificar y ensalzar la relevancia jurídica de los Reglamentos parlamentarios, sino al ingénito recelo o aversión hacia esas normas.

<sup>49</sup> *Analisi delle funzioni sovrane*, Milán, 1946, pp. 113 y 120.

Aun en el caso de que el país tenga una sola Cámara, siempre subsisten con respecto a la auténtica *lex*, entendida *ratione formae*, la no-sanción, el no-veto, la no-promulgación y la no-publicación en el periódico oficial.

La dificultad de clasificación se agrava, según dijimos, cuando se le llama Reglamento, lo cual evoca ámbito *administrativo* y presupone ley anterior, a cuyo desenvolvimiento se consagra. Y todavía se complica más el problema porque es autor de esos Reglamentos un Cuerpo colegislador, es decir, un órgano cuasisoberano, porque los Reglamentos gozan prácticamente de inmenso valor,<sup>50</sup> y porque incluso suele prescribirse que su reforma seguirá los trámites de una proposición de ley (ya hemos citado ejemplos de ello). Estamos, por tanto, en presencia de un *acto normativo, que no es acto legislativo propiamente dicho*, y que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo, ni menos aún a la de lo jurisdiccional.

Laband sostuvo que el Reglamento legislativo debía considerarse como una manifestación de Derecho estatutario, que vincula jurídicamente a los miembros de la Asamblea; contra lo cual se ha objetado por algunos que la Cámara no tiene el carácter de Corporación.<sup>51</sup>

Otro grupo de escritores, con Mohl a la cabeza (y nombres tan preclaros como el de J. Jellinek), defendió la tesis de que el Reglamento parlamentario es un caso del poder de Ordenanza, ya jurídica, ya administrativa (en el sentido germánico de estos términos); pero no siempre se ve clara su relación con la ley que ha de desarrollar, o con la autorización que en ocasiones le da eficacia. Por eso, y porque no estamos en presencia de un caso de delegación hecha por el Código político, pues no tiene el carácter transitorio que al fenómeno acompaña, resulta forzoso admitir que la Cámara, al aprobar su Reglamento, actúa *iure proprio*, pone en juego el primero de sus privilegios colectivos.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Posada llegó a decir que el Reglamento parlamentario es... «verdadera prolongación de la Constitución», en su estudio *La crisis del Estado y el Derecho político*, p. 179.

<sup>51</sup> En tal sentido, y aparte de lo que se dirá luego al exponer la tesis de Santi Romano, Hans Helfritz, sostiene que el Reglamento parlamentario no es ni ley ni ordenanza, sino una *cuasi-normación autónoma*. Y añade que no es plenamente un caso de «prescripción autonómica» porque el Parlamento no es una institución organizada con verdadera personalidad en Derecho (vid. su *Allgemeines Staatsrecht*, 5ª ed., 1949, p. 160).

<sup>52</sup> Cfr., por lo demás, la monografía siempre joven de Heinrich Triepel: *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, Stuttgart-Berlín, 1942.

Por la especial autoridad de sus defensores interesa enunciar, siquiera sea sumariamente, las doctrinas de algunos tratadistas. Así, por ejemplo, parlamentarista muy cualificado, como lo fue Julius Hatschek,<sup>53</sup> sostuvo que se trata de una suma de resoluciones de la Cámara que no tienen por sí valor jurídico, sino que constituyen meras *reglas convencionales*, es decir, normas de aplicación fáctica, pudiendo mantenerse en cien casos y no aplicarse en el siguiente. Vienen esas reglas a formar una especie de estadio anterior al Derecho propiamente dicho, porque no están aún incluidas entre las fuentes oficiales de éste; y, además, no miran al futuro, sino que son justificación *a posteriori* de una cierta conducta concreta que se ha venido observando, pues se basan en una práctica *per longum usum comprobata*.

Ahora bien: a esta teoría cabe oponer no pocas objeciones: lo fáctico, aun en la posición kelseniana más severa, constituye el grado mínimo de cumplimiento indispensable para que la norma merezca este nombre; pero el orden jurídico tiene una Estática y una Dinámica que no se avienen con la subversión desobediente; sea cual fuere el origen del precepto, y sin excluir el caso de un tránsito de fuentes, en que lo consuetudinario se convierte en ley, la norma se dicta siempre para el porvenir; finalmente, incluso la vida inglesa, tan empírica, se atiene al culto del precedente (*stare decisis*), así en lo judicial como en lo parlamentario, y cualquier transgresión implica mecanismo revolucionario recusable.<sup>54</sup>

Finalmente, coinciden muy serios tratadistas en considerar que los Reglamentos parlamentarios no pasan de ser «resoluciones», actos unilaterales que vinculan a la Cámara y a sus miembros. Tal resulta, por ejemplo, la

---

<sup>53</sup> Vid. su obra capital *Das Parlamentsrecht*, pp. 25 y ss., donde desarrolla su teoría, muy inspirada en la vida jurídica inglesa, que él dominaba, y formula la tesis de lo que llama *Organisationsparallelismus* (aplicación analógica de normas a otros órdenes u órganos similares).

<sup>54</sup> Por su parte, Miceli (*Principii di Dir. Parl.*, cit., p. 8), discurriendo sobre las fuentes del Derecho parlamentario, subraya la importancia de usos y costumbres y estima que la ley queda muy por debajo, acaso porque aquéllas forman el Derecho efectivo, seguido realmente en la práctica; quizá también porque su mismo origen ignoto y misterioso contribuye a rodearlas de un halo de prestigio, y en todo caso nos recuerda cómo en Inglaterra (y singularmente en la Cámara de los Lores) existen garantías especiales para frustrar cualquier intento que condujera a un cambio repentino e impremeditado de las *Orders* tradicionales.

opinión de Barthélemy-Duez,<sup>55</sup> para quienes el citado Reglamento es una resolución o un conjunto de resoluciones que adopta cada Cámara libremente, dentro de los límites marcados por la Ley o la Constitución. Constituye regla jurídicamente obligatoria que la Cámara puede modificar, pero que la vincula mientras tanto. Es una regla permanente que sobrevive a las Diputaciones mientras no se la reforma. Es una regla interior y no puede invocarse ante los Tribunales.

Otro jurista francés contemporáneo, Marcel Prélot,<sup>56</sup> expone muy atinadas ideas sobre la naturaleza e importancia del Reglamento parlamentario. En el aspecto material, el Reglamento determina la organización interna de la Cámara y fija las normas del procedimiento parlamentario; en el aspecto formal constituye una resolución, esto es, una moción aprobada por una sola de las dos Cámaras y que no es objeto de promulgación. En su virtud, el Reglamento de cada Asamblea es obra suya propia, pues ni el Gobierno ni el otro Cuerpo colegislador intervienen en su discusión ni en la aprobación del texto.

Y a soluciones en algún sentido análogas había llegado el insigne Hauriou<sup>57</sup> al decir que los Reglamentos parlamentarios no eran leyes, sino resoluciones del Cuerpo colegislador respectivo, que mediante ellas queda vinculado, obligando asimismo a sus componentes.

Puede que a esta construcción, que no cala demasiado hondo, hayan contribuido factores a que ya se ha hecho alusión, como los siguientes: el hecho de que el Reglamento no obligue más que a la Cámara que lo vota, por lo cual tiene carácter de «acuerdo», a diferencia de la ley, obra de ambos Cuerpos, aunque el desnivel se esfume en regímenes unicamerales; y también, y muy principalmente, la circunstancia de que en principio el Reglamento no dura más que una Diputación, pues la Cámara nueva no queda obligada a aceptar el anterior, antes bien puede aprobar otro distinto, aunque lo corriente sea lo contrario, con presunción de validez indefinida hasta que se modifique, e incluso con disposiciones sobre constitución interina, actas, etc., que sólo tienen sentido con respecto a Cámaras futuras, no precisamente a la que lo vota.

---

<sup>55</sup> *Traité*, cit., pp. 522 y ss.

<sup>56</sup> *Précis de Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1949, p. 400.

<sup>57</sup> *Précis de Droit constitutionnel*, 2ª ed., París, 1929, pp. 498 y ss.

A este propósito no estará de más recordar que fue a modo de corolario de la teoría radical del *pouvoir constituant*, con influjo inicial de Mirabeau y de las Asambleas revolucionarias francesas, y apoyo posterior de la doctrina germánica (Roeme, Seydel, Bornhak, Laband, Perels, Hatschek, etc.), como vino la tesis de que el Reglamento parlamentario sólo conserva vigor mientras dura la Diputación que lo aprobó, pues cualquier Asamblea legislativa de nueva elección nace exenta y libre de todo vínculo jurídico anterior que la obligue y con facultades para acordar su propia normación.

Y, sin embargo, la realidad es muy otra. No sólo en Inglaterra perviven ciertas *Orders*, y no sólo por acuerdo expreso un nuevo Parlamento ha aceptado muchas veces la vigencia del Reglamento precedente, sino que se ha difundido la ficción de que las normas anteriores venían recibidas o seguían en vigencia a virtud de una especie de consentimiento tácito, y Hatschek, invocando las consabidas «reglas convencionales», ha construido la figura de una *Normenanastase* a modo de reviviscencia del texto antecedente.<sup>58</sup>

Todo ello, por otra parte, suscita la eterna cuestión de que la Cámara necesita tener un Reglamento a que sujetarse incluso para aprobar un nuevo texto si así le interesa. Bon Valsassina (ob. cit., p. 130, nota 11) escribe lo siguiente: «La competencia privativa de las Cámaras para dictar su propio Reglamento suele inspirar una práctica con arreglo a la cual aun la propuesta de modificación debe salir de su seno, o por lo menos de la Comisión correspondiente, absteniéndose el Gobierno de toda iniciativa a este respecto, porque iría contra el principio de la independencia parlamentaria». Pero después de sentar esta premisa, y de apoyarla con la opinión de Haagen y con ejemplos de Alemania, añade: «Es evidente, sin embargo, que al instaurarse *ex novo* un régimen representativo, como sucedió en Piamonte el año 1848, resulta indispensable la iniciativa gubernativa, y en tal caso la Asamblea de nueva formación podrá conservar, modificar o rechazar el texto que provisionalmente le propuso el Poder Ejecutivo, si bien no podrá llevarlo a cabo sino después de haberse constituido y de haber adoptado resolución acerca del particular aplicando ese mismo texto».

Es decir, ante el inevitable círculo vicioso, un remedio de fortuna: utilizar el texto heterónimo como camino para poder elaborar el autónomo.

---

<sup>58</sup> *Das Parlamentsrecht*, loc. cit. últimamente.

ch) *El Reglamento parlamentario como un caso de «normación autónoma»*

A través de la exposición que venimos haciendo se ha visto cómo el Reglamento parlamentario queda incluido en el grupo de los «privilegios colectivos» de cada Cámara; cómo su trayectoria histórica y su moderna concepción general se basan en «facultad autonómica» del respectivo Cuerpo colegislador; pero también se ha visto que, por la misma dificultad intrínseca del empeño, las opiniones se multiplican en cuanto se trata de concretar la verdadera naturaleza jurídica de la normación que él contiene. A lo sumo hay conformidad para negarle el carácter de *lex formalis*, mas en seguida, y al llegar a las afirmaciones, unos se inclinan por no ver sino «reglas convencionales», de base fáctica casi, y otros prefieren atenerse a la idea de que el Reglamento constituye simple «resolución», mero «acuerdo», o cuando más un conjunto de tales decisiones.

Queriendo buscar construcción más sólida, entendemos que el Reglamento parlamentario representa una manifestación ciertamente señera y elevada de un fenómeno jurídico hartamente difundido hoy: el de la «normación autónoma», el de la llamada por el maestro De Diego «prescripción autonómica de la ley».<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Remontándonos a tiempos pretéritos se facilita la visión del caso. Cuando aún no se había perfilado el concepto de soberanía existían, desde luego, corporaciones o instituciones que venían actuando con independencia, sin hallarse sometidas a ningún poder superior que las mediatizara; tal era, v. gr., el caso de las *civitates superiores non recognoscentes*, hartamente conocido, y con proyecciones, más o menos privilegiarias, hasta tiempos no muy lejanos. Pues bien, esa realidad reaparece en cierto modo dentro del panorama jurídico-político actual; lo mismo los Cuerpos colegisladores que algunas entidades territoriales, e incluso ciertas instituciones especiales, tienen reconocida una órbita de acción o de competencia en que se mueven con libertad, en que trazan su propia conducta, a condición de no rebasar los linderos señalados, pero siempre con discrecionalidad tan grande que prácticamente no tropiezan con obstáculo o tope que limite sus posibilidades de decisión. Motivo determinante de esa situación puede ser el respeto a un privilegio histórico, pero suele serlo más bien la necesidad de garantizar así el cumplido funcionamiento de la entidad sin temor a agresiones de otros sectores, o también la conveniencia de descargar al Poder central de obligaciones excesivas atribuyendo titularidad propia en ellas al núcleo colegial que mejor conoce los problemas y más rápida y acertadamente puede hacerles frente. En último término, la existencia de un fin importante y la concesión de atribuciones para atenderlo viene a ser la causa legitimadora.

En nuestra vida jurídica reciente cabe citar dos leyes de interés a este propósito, a saber: 1) la de 26 de diciembre de 1958 sobre régimen jurídico de entidades estatales

Recordemos ante todo y sucintamente con vista de textos generales y no discutidos en qué consiste ésta. Karl Friedrichs<sup>60</sup> expone que el Derecho escrito puede exteriorizarse en una de estas cuatro formas: leyes, ordenanzas, estatutos y contratos (§ 25). Y seguidamente, y con referencia a la tercera de esas manifestaciones, pasa a definir el concepto de la «autonomía» (§ 27). Consiste ésta en la potestad correspondiente a instituciones que no son Estado<sup>61</sup> de expedir reglas con valor jurídico. Suelen aparecer en forma de reglamentos o estatutos, y a ellas pueden equipararse ciertas costumbres de ámbito territorial. La autonomía se refiere a los asuntos propios de la Corporación y a la relación mantenida con sus miembros, aunque también puede extenderse a las relaciones de éstos entre sí. Finalmente, y por vía de ejemplo, menciona como casos de normación autónoma los de las familias nobiliarias, las provincias, etc., incluyendo hasta las asociaciones profesionales e instituciones aseguradoras. En cambio, estima que las entidades puramente privadas no gozan de autonomía, siquiera el Tribunal Supremo haya ensanchado a veces el concepto para dar entrada a la normación general en punto a condiciones para la estipulación de seguros. Por lo demás, las Iglesias que sean Corporaciones de Derecho público disfrutarán de potestad autonómica.

En el conocido *Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts*, debido a Ennecerus, Kipp y Wolff (edic. 1928, t. I, vol. I), se aborda en varios lugares el tema de la autonomía. Ya en el § 29, al explicar cómo se origina el Derecho, se expone la diferencia entre el estatal, manifestado esencialmente en cuanto ley, y el Derecho autonómico, que es el creado por comunidades organizadas, pero distintas del Estado, y que éste admite como vinculante. Y después, en el § 40, se define la autonomía como facultad que corresponde a instituciones no estatales para dictar normas jurídicas. Por tanto, la normación autonómica constituye, como la legislativa, una forma de fijar

---

autónomas, y 2) la de 30 de julio de 1959, que crea la Gerencia de Urbanización como organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda. En vista de ello, ¿resulta lícito desconocer la autonomía de una Cámara legislativa?

Por lo demás, no vemos dificultad para que la autonomía opere en Derecho privado y en Derecho público. Lo mismo ha venido ocurriendo con otros conceptos comunes, cual el de representación, por ejemplo, hasta las teorías modernas de Leibholz y Schmitt.

<sup>60</sup> *Der Allgemeine Teil des Rechts*, Berlín y Leipzig, 1927. Vid. Elías de Tejada: «Autonomía», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo 3º, especialmente apartado II, B).

<sup>61</sup> Por eso excluye las normas dictadas por los países alemanes (*Länder*), ya que sigue considerando a éstos como Estados.

expresamente normas de Derecho, y suele llamarse «estatutaria». Las Corporaciones, especialmente las uniones dotadas de capacidad jurídica, pueden así ordenar mediante estatutos sus asuntos propios, aunque con ello no se cree Derecho objetivo, sino tan sólo relaciones jurídicas, que hacen referencia inmediata a la propia Corporación y a sus componentes. Ahora bien: el mismo texto reconoce a continuación, con honrada sinceridad (véase la nota 8), que esta última opinión es muy discutida, citando entre los autores que no la comparten a figuras tan egregias como las de Unger, Planck y Crome.

Pues bien: así enunciado el concepto, podemos ya intentar su aplicación. Cada Cámara es un órgano del Estado, pero no es el Estado mismo. En razón a circunstancias históricas, y por virtud de la posición conquistada, cada Cuerpo colegislador tiene a su cargo tareas tan fundamentales como la legislación, la hacienda y la dirección política del país, ya que el Parlamento asume la figura de representación nacional, es un órgano eminentemente representativo. Y precisamente por la magnitud y alteza de la función encomendada, y porque las enseñanzas del pasado advierten de los peligros que extrañas injerencias podrían traer consigo, se ha de rodear a esa institución y a las Asambleas que la integran de un conjunto de garantías, de «privilegios», que aseguren su libertad de acción en la órbita que se les ha asignado. Y el primero acaso de esos «privilegios», la condición elemental de que ha de partirse es... reconocer la suidad jurídica que a estos órganos corresponde, en forma privativa, para normar su propia actuación, dentro siempre del Estado y ateniéndose a su Ley fundamental, pero evitando agresiones de otros poderes que vendrían a traducirse en capitidismación de facultades. La potestad de autorreglamentación viene establecida como un presupuesto lógico; es manifestación primaria e ineludible de la fisonomía que revisten esos relevantes órganos representativos, y remedio profiláctico frente a intervenciones extrañas que les impedirían cumplir con libertad el cometido altísimo que tienen a su cargo.

Precisamente fundado en esas consideraciones, tratadista tan reputado como Georges Burdeau,<sup>62</sup> invocando viejas opiniones,<sup>63</sup> subraya acertada-

---

<sup>62</sup> *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7<sup>o</sup> ed., París, 1957, p. 396.

<sup>63</sup> La de Bonnard, en su ya clásico estudio sobre *Les réglemens des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, publicado en 1926, y la conocida tesis de Rivero: *Les mesures d'ordre intérieur*, París, 1924.

mente la necesidad de que el Parlamento no se vea capitisdisminuido en la aprobación de su Reglamento: «es muy importante —escribe— que cada una de las Cámaras sea dueña de su Reglamento, porque si éste le viniera impuesto por el Poder Ejecutivo, como ocurrió bajo el Consulado y el Imperio, perdería su libertad de deliberación».

Y seguidamente acentúa también otra nota que coadyuva la misma finalidad, pues pone de relieve que las Asambleas fijan soberanamente los créditos necesarios para su funcionamiento, que se insertan, sin más, en el Presupuesto general del Estado.

Por ello también cuando un viraje político altera la situación ello repercute inmediatamente en la autonomía parlamentaria. Así, v. gr., Chatelain <sup>64</sup> admite que la novísima Constitución francesa ha introducido serias modificaciones en punto a la organización del trabajo parlamentario. En tal sentido señala que las Cámaras no serán ya dueñas de fijar por sí su orden del día ni podrán tampoco crear a su arbitrio aquellos órganos de labor que son las Comisiones Permanentes. Y asimismo acepta otra realidad: que los Cuerpos colegisladores perderán la autonomía financiera total de que venían disfrutando, pues eran libres para aprobar y para ejecutar su propio presupuesto, y ahora existirá la intervención que en la materia corresponde al Tribunal de Cuentas.

Por la propia esencia de las cosas, y más en el mundo pragmático de lo político, cada Cámara tiene algo así como un derecho nato a dictar su propia ley de funcionamiento, pues de lo contrario carecería de medios idóneos para que su voluntad produjera los debidos efectos. Y cuando el moderno Derecho ha venido con generosidad reconociendo fenómenos cual la descentralización por servicios, y atribuyendo personalidad y patrimonialidad a organismos de rango comparativamente subalterno, difícilmente cabe negar a instituciones semisoberanas lo que sin reparo se otorga a cualquiera confederación hidrográfica o a centros de previsión nacional, o a institutos que fomentan la industria del país. Un imperativo de intrínseca justicia y una motivación práctica de suprema conveniencia obligan así a reconocer en la Constitución (aunque la raíz objetiva sea anterior) que cada Cuerpo colegislador disfruta de ese ámbito jurídico peculiar, en cierto modo exento, a virtud del cual puede responder de la realización de su cometido.

---

<sup>64</sup> Ob. cit., p. 83.

La pluma prestigiosa de Santi Romano<sup>65</sup> reconoce que las Cámaras, por su carácter de institución constitucional, tienen plena independencia en el ejercicio de todas sus atribuciones con respecto a cualquiera otra institución o autoridad (p. 229). Y añade que esa independencia se traduce positivamente en lo que se llama «su autonomía», que implica una serie de poderes, prerrogativas e inmunidades que conciernen a muchos momentos de su organización y de su funcionamiento, así como a la posición individual de sus miembros; integrando las normas jurídicas que rigen en la materia algunas reglas convencionales dirigidas a asegurar el respeto, la dignidad y el prestigio de las instituciones parlamentarias. Más aún, una manifestación muy general de esa autonomía consiste en la facultad que poseen las Cámaras de determinar mediante Reglamentos internos el modo de realizar sus funciones dentro de los límites que esos poderes especiales tienen señalados con respecto a sus componentes, a sus servicios y aun a las personas extrañas que entren en relación con la Asamblea (p. 230). La consecuencia es que esos Reglamentos no puedan derogar las leyes generales, aunque contengan su interpretación; todo ello a diferencia de la jurisprudencia, usos y costumbres de la propia Cámara, que, cuando se apartan del Reglamento, tienen el carácter de normas jurídicas generales o de reglas convencionales (p. 231).

Y en otro lugar (p. 283) el propio esclarecido autor nos enseña que los Reglamentos representan la categoría más vasta y general de las normas jurídicas que no son leyes formales constituyen manifestación típica de las autonomías particulares, esto es, potestad de autodictarse un ordenamiento jurídico que el Estado atribuye a algunas instituciones, entes públicos con personalidad propia, y que tienen en particular esa potestad reglamentaria: 1) Las cámaras parlamentarias, pues, determinan con sus Reglamentos internos la manera de efectuar sus funciones...

A su vez, otro preclaro tratadista contemporáneo, Biscaretti di Ruffia,<sup>66</sup> aun admitiendo que las Cámaras no tienen una verdadera personalidad jurídica (salvo en Inglaterra) cree que se manifiestan como órganos constitucionales del Estado, dotados de particular autonomía que viene tutelada ya por auténticas reglas jurídicas, ya por numerosas reglas de corrección constitucional, y que se concreta mediante la expedición de Reglamentos internos

---

<sup>65</sup> En sus *Principii di Diritto costituzionale generale*, 2ª ed., Milán, 1946.

<sup>66</sup> *Lo Stato democratico moderno*, 1946, p. 267.

específicos de organización que deben considerarse actos normativos del Estado, siquiera su eficacia quede estrictamente limitada al ámbito de la respectiva Asamblea.

Finalmente, y siempre en el mismo sentido, Galeotti <sup>67</sup> empieza por aceptar la personalidad del Estado, pero penetrando en el interior de éste se fija en la variedad de órganos y dependencias que hacen posible su funcionamiento y quiere precisar cuáles de entre ellas, con base en su peculiar competencia, son susceptibles de convertirse en origen de actividades constitucionalmente irregulares; y con vista de ello llega a la conclusión de que para entender adecuadamente tales fenómenos difícilmente puede prescindirse de la idea de que hay una subjetividad interna de ciertos órganos o dependencias del Estado, como lo han admitido, entre otros, De Valles, Esposito, Crisafulli, Foderaro y Morati.

Como consecuencia de todo ello, y atendiendo a la realidad, vemos por doquiera en la práctica que cada Cámara tiene un nombre, un edificio, un patrimonio, un estatuto; en suma, una personalidad que no se confunde con la que pueda tener el otro Cuerpo colegislador, y menos con la Administración o con Corporaciones locales, siquiera las Asambleas legislativas se inserten en el cuadro general de la estructura del Estado, como se insertan asimismo los Ministerios o los organismos jurisdiccionales.

Por ello, la Cámara tiene plantillas de funcionarios que están a su servicio y que no son empleados gubernativos; y celebra a diario contratos con plenitud de capacidad, ya para adquirir mobiliario y enseres, ya para editar sus publicaciones, ya para montar y hacer que funcionen sus servicios, etc. Incluso una celosa gestión de sus caudales puede permitirle formar patrimonio propio, tesoro del que ulteriormente disponga con libertad para los fines que a bien tenga.

Y en virtud de esa conceptualización jurídica, los Cuerpos colegisladores redactan y aprueban su propio Reglamento, que en el orden jurídico reviste los rasgos de una «normación autónoma» perfectamente clara y legítima. Creemos, pues, que no hay obstáculo fundamental en conceptualizar el Reglamento como un fenómeno de *prescripción autonómica*, y que esta configuración explica con perfecta *elegantia iuris* las aplicaciones correctas, aunque

---

<sup>67</sup> *La garanzia costituzionale*, p. 120.

no las aberraciones morbosas de su ámbito y efectos. De lo contrario, ¿qué título de obligar poseen esas reglas convencionales? ¿Qué garantía entrañan si en cualquier momento y sin trámite adecuado pueden ser violadas por una veleidad de la Cámara? Y, sobre todo, aun siendo reglas convencionales, ¿por qué las dicta la Cámara y cómo se construye jurídicamente su figura? Esta, lógicamente, debe ser inferior no sólo a la Constitución, sino a las leyes ordinarias, como obra que es de una Cámara sola y con duración precaria. Y, sin embargo, la realidad es que tiene fuerza superior a la ley, hasta el punto de que ésta se tramita con arreglo a lo que él mismo establece de antemano al efecto.

#### d) *Una posición reciente*

Fuera insincero callar que contra esta posición se han suscitado últimamente objeciones de cierto peso: en monografía ya citada varias veces, Marino Bon Valsassina ha intentado una construcción nueva utilizando para ello bibliografía abundante y revelando gran dominio de problemas actuales y de la más moderna doctrina germánica, francesa e italiana.

En capítulos sucesivos va examinando y criticando las principales teorías hasta ahora expuestas, ya que «en sus intentos repetidos y en general poco fructíferos de resolver los problemas referentes a esa anómala fuente de Derecho (el Reglamento parlamentario) nos ofrecen un abundante catálogo al identificarla con una u otra de las categorías de dominio común» (p. 33). Por eso dedica muy jugosas páginas, que pasamos a extractar, a rechazar erróneas asimilaciones.

Ante todo, el Reglamento parlamentario no es una verdadera ley capaz de conferir facultades ni de crear obligaciones, aunque otra cosa se dijera a veces, abusando de la imprecisa significación del vocablo «ley» (pp. 34 y ss.).<sup>68</sup> Menos aún puede ser considerado como una «ley delegada», porque no implica delegación una norma atributiva de competencia; porque no se dan aquellas notas de transitoriedad y precariedad que a la delegación sue-

---

<sup>68</sup> Y también por la superstición de la ley, que fue tan característica del racionalismo revolucionario francés. La reacción luego advertida parece borrarse de nuevo en nuestros días, que propenden, en la prisa de la época actual, a crear una nueva idolatría legalista y probablemente peligrosa; pero no es ocasión la presente para desarrollar el tema.

len acompañar; porque tampoco se ve la falta de novedad que a las leyes delegadas corresponde, y porque el supuesto delegante no puede recuperar y ejercer por sí las facultades cedidas (pp. 38 y ss.).

Mas tampoco cabe pensar en la normación autónoma, pese a haberlo sostenido eminentes tratadistas alemanes (Meyer, Laband, Perels, Mayer-Anschütz, Seydel, Stier-Somlo, etc.) y haberlo recogido luego la doctrina latina (con figuras como Duguit, De Bornier, Arangio-Ruiz y Codacci-Pisanelli). Y aun cuando en nuestros días reproduce esa tesis Sica, apreciando que existen los dos elementos esenciales, a saber: libertad de ejercicio y delimitación jurídica del fin, es lo cierto que se emplea un concepto genérico y atécnico de la autonomía, y de poco puede servir una mera etiqueta verbal, que no distingue entre entes públicos y órganos del Estado ni señala la diferencia entre los órganos que concurren a constituir el Estado y las entidades que a éste se contraponen, entrando con él en relaciones intersubjetivas y formando instituciones *per se*, derivadas y particulares. En definitiva, pues, y aun aceptando que la autonomía combine el elemento de legislación con la eficacia formal del acto administrativo, y que el elemento subjetivo encarne en órganos del Estado o en entes públicos dotados de la peculiaridad de la institución, es evidente que, al actuar con vestidura personal distinta de la de órganos estatales, hay un despliegue de poderes no soberanos que no arrancan del ordenamiento general, cosa contraria a la esencia de las normas autónomas, cuyo título de validez se inserta por definición en el citado ordenamiento (pp. 43 y ss.).

Con mayor motivo ha de rechazarse el criterio de la cuasiautonomía, simple juego de palabras. Ciertamente que históricamente las Asambleas representativas eran admitidas como titulares de derechos propios, pues sin haber nacido aún la teoría de la personalidad del Estado, las Cámaras venían a ser sujetos de Derecho independientes, enfrentados con el príncipe, por ejemplo. Ciertamente que por ello subsiste alguna analogía entre Parlamento y Corporación autónoma, y que sobre esa base queda equiparado el Reglamento de aquél a las normas estatutarias. Pero la misma expresión usada («cuasiautonomía») revela que estamos en presencia de una autonomía espuria, pues lo que crea es... Derecho estatal, a diferencia de la «pura», que corresponde a entes públicos no estatales aptos para crear Derecho propio (pp. 43 y ss.).

Por último, el Reglamento parlamentario no es un equivalente de las reglas de corrección y buen trato. Según Santi Romano, esa *correttezza*

significa moral política, equidad, buena fe, diligencia y valor en la vida pública, uso adecuado de poderes discrecionales, empeño de honor entre partidos, educación cívica, deferencia mutua, respeto, cortesía, ceremonial, convencionalismo. . . , etc. Los Reglamentos, empero, son Derecho; no se agotan en una serie de resoluciones correctas, no son simples usos condensados. A lo sumo habrá aquel común espíritu funcional que la práctica italiana llama con el nombre grato de «galateo parlamentare», pero de ahí no cabe pasar (pp. 53 y ss.).

Ahora bien: refutadas las teorías principales formuladas, pasa nuestro autor a esbozar la suya, que es original, aunque acaso algo compleja,<sup>69</sup> quizá porque intenta ensamblar dos posiciones que no acaban de admitir soldadura autógena. En efecto, Bon Valsassina ensalza primeramente la construcción de Romano (que califica de «opinión dominante») sobre la naturaleza de *norma interna* que al Reglamento parlamentario corresponde, pero en seguida acude a combinarla con aquel dualismo irreductible que ya Jellinek hubo de advertir en tales Códigos, y entonces ve en las disposiciones de ámbito externo algo así como un Reglamento en sentido técnico, aunque no emane del Gobierno, sino de un poder político autorizado expresamente por la Constitución. En síntesis, pues, se inclina a aceptar que se trata de un Reglamento de Derecho, porque implica manifestación inmediata de soberanía y porque se trata de norma inferior a la ley.

Aclarando un poco más los conceptos, diremos que los actos internos no producen efectos sino en el ámbito jurídico de la propia organización y no se proyectan, al menos directamente, en la esfera de los terceros. La categoría de actos internos que principalmente ha atraído a la doctrina es la de las *normas internas*, cuyas dos notas esenciales son éstas: no pertenecer al ordenamiento general del Estado y no afectar a terceros extraños. Y si bien Donati se ha fijado en el elemento finalista, Romano insiste en que el Reglamento parlamentario no contiene verdaderas normas jurídicas, porque éstas presuponen un poder soberano que las dicte, y los referidos Reglamentos se fundan en la supremacía especial de la Cámara, regulan relaciones

---

<sup>69</sup> Ciertos libros me recuerdan lo que ocurría con unos célebres «apuntes» que hube de estudiar al comienzo de mi carrera. Su benemérito autor exponía con tan honrada claridad las teorías heterodoxas, que todos las entendíamos sin dificultad; pero al desarrollar luego la teoría ortodoxa, acaso por humildad excesiva, quizá por entusiasmo exagerado, el resultado era desgraciadamente todo lo contrario.

internas de un órgano estatal y no entran propiamente en el sistema del Derecho objetivo.

No todo, sin embargo, son actos internos en los Reglamentos parlamentarios. La manera de contar el quórum, o la tramitación de un proyecto, o la votación de un texto entran desde luego en esa categoría. Mas junto a ello se dan en la vida parlamentaria no pocas normas que rebasan tal esfera: pensemos en el examen de las actas protestadas, en el régimen de las peticiones, en el arduo tema de las sanciones disciplinarias e incluso en los procesos penales que a veces se sustancian en las Cámaras Altas. En todos estos casos hay ya algo de índole intersubjetiva; son disposiciones de alcance general y externo las que se aplican, y en ocasiones (en Norteamérica, por ejemplo) han cambiado el sistema de gobierno.

A fin de dejar dilucidada en definitiva la cuestión, nuestro preclaro autor sienta una premisa fundamental; para entender cualquier problema de Derecho parlamentario ha de partirse de la idea de que subsisten unos intereses especiales propios del Parlamento, y que el ordenamiento jurídico estima contrapuestos a los del Gobierno, la Justicia y la Administración, aunque sigan siendo intereses del Estado (p. 85). Para comprobarlo basta con recordar ejemplos tomados de la realidad: los Tribunales absuelven de delitos denunciados en una elección y, sin embargo, la Cámara anula el acta correspondiente; la Jurisdicción sigue proceso contra un parlamentario, mas la Asamblea, para no verse privada de su concurso, deniega el suplicatorio; cada Cuerpo colegislador aprueba su presupuesto, pero ni el otro Cuerpo lo examina ni nadie lo fiscaliza, etc. En suma, perduran hoy intereses estatales cuya mejor garantía estriba en que sea el Parlamento quien se cuide de su defensa, y de ahí su independencia o exención (que poco afortunadamente se califica de «autonomía»). De esta suerte, las Cámaras viven en un ambiente de garantías constituido por cierto conjunto de privilegios que forman el complejo unitario y orgánico de sus reglas e instituciones. Y como en ese núcleo figura la facultad de autoconstituirse mediante su normación interna, llegamos a la conclusión de que las Cámaras obtienen un ordenamiento particular plenamente distinto del general del Estado, subordinado a éste y cuya juridicidad no cabe negar (p. 93).

Cuestión delicada es la de concretar en qué relación quedan las normas internas con el ordenamiento general, a fin de puntualizar si aquéllas pierden su naturaleza originaria para convertirse en normas jurídicas estatales. La realidad es que no se opera un reenvío *recepticio*, sino simplemente un

reenvío *formal*, y que mediante ello lo que carecía de fuerza normativa en el ámbito del ordenamiento reenviante (pues era mera hipótesis de hecho), adquiere nuevo significado, y al surgir el caso brotan consecuencias jurídicas acordes con el propósito de quien dictó la norma interna, aunque nuevas en otro sentido para el reenviante.

Finalmente, la delicada cuestión de establecer el fundamento jurídico de las normas externas incluidas en el Reglamento parlamentario se resuelve recordando que la actividad de las Cámaras queda subordinada a la Constitución y a las leyes, pero que la institución parlamentaria no actúa *ejecutando*, sino observando una regla instrumental sobre la producción del Derecho, y puede así crear válidamente disposiciones jurídicas materiales que le son autónomas, siquiera deriven a la postre de la voluntad extraña que atribuyó esa competencia (pp. 99 y ss.).

#### e) *Refutación de objeciones*

El meticoloso estudio realizado por Bon Valsassina representa un esfuerzo altamente meritorio y digno de aplauso fervoroso; mas a la postre desemboca en una solución que, lejos de sosegar nuestras preocupaciones, viene a aumentarlas considerablemente. Buscábamos cauce jurídico para debido encuadramiento de una figura normativa de no fácil catalogación, y al final de la pesquisa nos encontramos con que, a fuerza de distinguir y de subdistinguir, la unidad conceptual se rompe y en lugar de buscar fórmula satisfactoria para legitimar el Código único hemos de hallar doble solución según la naturaleza intrínseca de sus reglas, y, lo que es más grave, se necesita construir mecanismo alquitarado que permita reconducir a la vieja unidad orgánica los dos sectores que en cierto modo resultan antitéticos y contrapuestos por su origen, naturaleza y destinatarios. Y todo ello sorprende con mayor motivo cuando vemos que el autor abomina de la *Begriffsjurisprudenz* y quiere no separarse de la Historia para llegar a lo jurídico, o cuando acude amorosamente una vez y otra a la doctrina expansiva de Romano, o cuando en varias ocasiones reconoce que el Parlamento es órgano colegial de todo el pueblo y que en el fondo se trata de defender juntamente al Parlamento y al Estado.

Sintetizando al máximo podríamos decir que las objeciones de Bon Valsassina se reducen a dos, a saber: 1<sup>ª</sup> El Reglamento parlamentario no re-

presenta conjunto orgánico de preceptos uniformes y homogéneos, sino que dentro de él hay algo así como dos capas, *una* que se destina a los propios miembros y regula lo que llamaríamos con Gneist los *interna corporis*, y *otra* que afecta a sujetos extraños no miembros de la institución; y 2ª La referencia al concepto de «autonomía» o de «cuasi-autonomía» resulta inaceptable por la vaguedad e imprecisión de este fenómeno y la diversidad de criterios sobre ello en el orden jurídico, por lo cual nunca puede constituir fundamento que justifique la pretendida normación autónoma parlamentaria. A ambas objeciones cabe responder con la obligada mesura y con la brevedad que el espacio impone.

En cuanto a lo primero, convengamos en una cosa: sometido a ese proceso electrolítico cualquiera de los Códigos que hoy existen sería fácil asimismo articular esa estratificación y, por tanto, poner en cuestión el valor jurídico de las reglas destinadas a los *interna* y a los *externa corporis*.<sup>70</sup> Cuando una Constitución se ocupa de los extranjeros y no sólo de los nacionales o ciudadanos; cuando un código mercantil afecta a relaciones en que uno de los sujetos no es comerciante; cuando una ley de régimen local contiene disposiciones sobre los que no son vecinos ni domiciliados, etc., ¿no estamos en presencia de situaciones que rebasan la órbita estricta de aquellos *interna corporis* a que debe reducirse en principio, según parece, la facultad de normación *jurídica* autorizada? Y lo mismo ocurre con las hipótesis, más

---

<sup>70</sup> La conexión inescindible entre los *interna* y los *externa corporis* se revela en cuanto profundicemos un poco. Pertenece, desde luego, a aquella primera esfera el privilegio de la inviolabilidad parlamentaria. Ahora bien, supongamos que un diputado, al interpelar al Gobierno, censura, zahiere y acaso ofende a un particular que no es miembro de la Cámara. El *Diario Oficial de Sesiones* recoge el discurso y la prensa diaria lo reproduce. ¿Cabe negar que el particular maltratado podría en cualquiera otro caso pedir reparación, demandar judicialmente o querellarse, etc., y que, sin embargo, aquí, y por la naturaleza del privilegio no puede hacer más que resignarse dolorido?

Otro ejemplo, pero de signo contrario. Los ministros, aun no siendo parlamentarios, pueden asistir a las Cámaras (salvo en Inglaterra) y tienen derecho a hacer uso de la palabra siempre que la pidan. Esto corresponde en algún sentido a los *externa corporis*, pues el ministro no es ni senador ni diputado. Ahora bien, usando al máximo de ese derecho, o abusando del mismo, el ministro puede entorpecer la discusión, embrollar y aun esterilizar el debate; obstruccionar, en síntesis. Y si el presidente, saliendo al paso de tales demasías, pretende llamarle a la cuestión, y con mayor motivo si frente a la contumacia intenta imponerle la más mínima sanción disciplinaria, el interesado se revolverá airado y negará potestad a la Presidencia. En caso de allanarse cobardemente ésta, ¿no corre peligro la buena marcha de los trabajos, no se perturban profundamente los *interna corporis*?

cercanas al caso, de unas ordenanzas municipales, o de un estatuto de compañía anónima, o de una reglamentación de cooperativa agrícola... Por ese procedimiento acabaríamos deshaciendo tales cuerpos legales, destruyendo su unidad, su economía esencial, su inspiración única y constante, que fue motor de toda la regulación establecida. Y, a la postre, ¿cuál sería la ventaja obtenida en Derecho?

En cuanto al segundo extremo, ¡qué pocas veces podemos emplear en nuestras disciplinas un concepto diáfano, un vocablo unívoco, una expresión que no se preste a la anfibología! Sin apartarnos del propio autor a cuya fina construcción nos venimos oponiendo, hay también otras nociones que él mismo censura como equívocas, aun siendo fundamentales y de muy general aplicación. Valgan, por vía de ejemplo, dos: la Constitución y la Ley. Hablando de aquélla, y cuando discute si los Reglamentos parlamentarios contienen Derecho que materialmente sea constitucional, admite desde luego la tesis, pero añade que lo mismo sucede con cualquier fuente de Derecho que ayude a determinar... *«il contenuto concreto di quella tormentata nozione dommatica che è la costituzione in senso sostanziale»* (p. 42); con lo cual quedamos en plena y angustiada preocupación ante ese concepto torturante de Constitución sustancial. Y páginas antes (34 y ss.), al ocuparse de los Reglamentos parlamentarios en relación con la ley, nos advierte *«... quanto sia polisenso il vocablo 'legge', entro e fuori dei confini della giurisprudenza...»*. Y entonces ya entramos en perplejidad agobiante, porque, con los ejemplos que el docto escritor cita, acabamos por convencernos de que decir «ley» es decir muy poca y muy oscura cosa, lo que aconsejaría prescindir de esa locución (sin la cual no podríamos movernos en nuestro oficio de... *legistas*).

Todo ello revela que a fuerza de ahondar porfiadamente y de no renunciar a disección minuciosa de pequeños plexos puede llegarse a una conclusión paradójica, pues queriendo captar la realidad genuina y completa, obtenemos como resultado una figura nada orgánica, algo aberrante y que recuerda, con la subsiguiente falta de viabilidad, las imágenes literarias de la sirena mitológica o del centauro poético. En efecto, el Reglamento encierra, bajo la engañosa coherencia de su unidad aparential, dos series o grupos de normas que se refieren a destinatarios distintos, responden a finalidades divergentes y tienen su fundamento en orígenes dispares, por donde a la postre nos vemos en presencia de una adición arbitraria y recusable de elementos heterogéneos que se resisten en buena lógica a todo intento de suma.

Además, si vamos renunciando a conceptos admitidos o a expresiones consagradas (y con las cuales todos nos entendemos) y queremos inventar nuevo vocabulario jurídico de tipo purísimo, exento de neblinas circundantes y nítido en sus perfiles y contornos, corremos el riesgo de crear una jerga, un esperanto bien intencionado, pero que no servirá ciertamente para facilitar el diálogo; antes al contrario, engendrará sensible confusión hasta que llegue a conocerse, difundirse y aceptarse (si es que a tanto alcanza la buena fortuna).

Por otra parte, no deja de resultar un tanto extraño que se invoque la teoría de Romano para angostar la esfera de lo jurídico, cuando precisamente el brioso empuje de su doctrina marcha en el sentido de ensanchar esa misma área, negando con ello cierta posición, muy difundida, que reservaba para el Estado el monopolio de la «juridificación».<sup>71</sup>

En efecto, el ilustre administrativo italiano vino sosteniendo (sobre todo a partir de su notable obra *L'Ordinamento giuridico*) que el Derecho no es un producto exclusivamente estatal, sino más bien un fenómeno que se da en todas las organizaciones sociales, cada una de las cuales constituye un centro creador de normas jurídicas (*ubi societas, ibi ius*). Toda institución, en cuanto implique organización social estable e individualizada, tiene su Derecho propio y particular; por donde resulta que, junto al Derecho del Estado, existen otros, como el canónico, etc. Y de ahí que no sea el Estado la

---

<sup>71</sup> La sugestiva teoría expuesta por Santi Romano tuvo tan extraordinaria repercusión que, a partir de aquel momento, la doctrina italiana giró en torno a esa concepción, ya para ensalzarla, ya para combatirla. Un resumen de posiciones a este respecto puede verse en Sergio Panunzio: *Stato e Diritto (L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici)*, Módena, 1931, p. 22, nota 2. Mas es de notar que el propio Panunzio, que ya era un sindicalista convertido («partido da Sorel, io arrivato a Mussolini», dice honradamente en la p. 16), no deja de recoger algún eco de aquella voz autorizada, aunque la modulación se opere a través de una técnica fascista, pues la conclusión consiste en reconocer la pluralidad jurídica, pero en reafirmar a la vez la unidad política, ya que dicha unidad exige la unidad de soberanía, que sólo se da en el Estado, tanto más fuerte y más real cuanto más compleja resulte la variedad interna y trabada de instituciones ricas y vigorosas (y *servata distantia*, no estaría muy alejada alguna sugestiva posición del más agudo filósofo del Derecho en la propia Italia). Y otro tratadista, Alessandro Groppali, entiende que si bien en la base de una institución cualquiera se dan, contemporáneamente con su misma constitución, los complejos de normas que regulan, por lo menos, su organización (pues al nacer el ente se establecen también las normas que regulan su estructura y sus actividades fundamentales), sin intervención del Estado no hay Derecho, porque sólo así se convierten en conceptos jurídicos los sociales (*vid. su Dottrina dello Stato*, Milán, 1945, pp. 136 y ss.).

fuente única de Derecho posible, puesto que cualquier grupo social está en situación de elaborar otro Derecho.

Ello arranca de esta base: que el *prius* estriba en la organización social, y que las normas jurídicas, en cuanto manifestación secundaria y derivada, constituyen el *posterius*. Ahora bien: surgen en seguida situaciones de hiato jurídico, porque todo el Derecho ha de formar un solo Ordenamiento regulador de nuestra conducta social para la convivencia y la justicia, y porque no vale admitir Derecho de primera y segunda categoría, ni un *ius nobile* junto a un *ius rusticum* o *plebeium*. Por ello tampoco faltaron en Italia discrepancias.

Una idea, desdeñada por Bon Valsassina, puede guiarnos con rumbo seguro: la idea de «fin», que a él le parece meramente reveladora, pero no decisiva. En efecto, toda institución viene a justificarse por el propósito, sano y lícito, que la inspira; y esa consideración teleológica vale para demarcar luego el ámbito de los medios indispensables, y legítimos por tanto, que han de garantizársele para su funcionamiento. Si además, y evocando posición filosófica harto conocida entre nosotros, recordamos que el hombre viene inserto en un clima («yo soy yo y mi circunstancia»), podremos ya marchar desembarazadamente.

En efecto, dentro del Estado (cuya personalidad aceptamos sin reparo) existen órganos, modulados como verdaderas instituciones a veces. El Ordenamiento general reconoce y asigna competencias para que ninguna función importante quede ni desatendida ni disputada. Organos son la Jurisdicción, el Gobierno, las Cámaras legislativas. Y entre esos órganos se dan momentos de colaboración; mas pueden surgir también fricciones. No cabe negar esa realidad, ni atrincherarse en la tesis de que una Asamblea carece de personalidad jurídica, cuando a diario vemos, por ejemplo, que un Ministerio cede terrenos a otro Departamento. Más aún, cada organismo, al asegurar su propia vida y actuación, está dirigiéndose en algún sentido a la colectividad, no sólo a sus propios subordinados. Si se quiere que las Cámaras desempeñen sin trabas ni injerencias sus funciones, y la altísima importancia de éstas exige garantía de suidad jurídica, eliminación *a priori* de injerencias o coacciones, no hay otra solución que reconocerles ámbito propio de autonormación y autogobierno, aunque ello parezca rebasar en ocasiones el recinto de los *interna corporis*, pues de lo contrario se frustraría el objetivo tan afanosamente perseguido. Es más, esos *externa corporis* están

condicionados a lo entrañable, interno y sustancial que ha de salvarse a todo trance; en primer término, porque sólo son afectados cuando se actúa en locales de la Cámara o en los trabajos peculiares de ella; y en segundo lugar, porque de nada serviría, v. gr., haber consagrado el inevitable poder disciplinario si éste se había de detener ante los extraños, autorizando desmanes de visitantes o de ministros no parlamentarios que hicieran imposible el buen despacho de los asuntos.<sup>72</sup>

En conclusión, si no es potestad privativa de la comunidad estatal la creación de reglas de Derecho; si cualquiera individualidad estable y organizada está autorizada para crear sus propias reglas, que son Derecho también; y si el Parlamento, en concreto cada Cuerpo colegislador, tiene categoría de órgano estatal de altísimo relieve, obligado a defender su propia actuación, siempre dentro del Estado, pero ante el temor de agresión por otros órganos, ¿cabe negar *autonomía* a una Cámara legislativa cuando sin dificultad se le reconoce a tantos otros complejos institucionales de rango inferior, e incluso la moderna vida administrativa está llena de descentralizaciones por servicios, con sus notas subsiguientes de personificación y patrimonialización para estos efectos? El Reglamento parlamentario, pues, representa norma autónoma. Y ello en cuanto a la totalidad de sus preceptos.

---

<sup>72</sup> La cuestión que surge inmediatamente cuando el Reglamento reviste tan sólo el carácter de norma interna es ésta: ¿Puede tener fuerza vinculante para quienes no sean miembros de la Cámara o personas que en ella hayan de actuar? A ello ha de contestarse afirmativamente. Y ello por dos razones, a saber: porque si la Asamblea ha necesitado dictar esos preceptos para su funcionamiento, a tal criterio han de someterse (aun no siendo personal parlamentario *sensu stricto*) quienes acudan a sus locales, presenten una petición, asistan a una tribuna, etc.; y, además, porque si la norma fue aprobada por quien podía hacerlo, y así se da por supuesto, obliga a cuantos intervinieran en la vida de la institución, como obligan las Ordenanzas municipales a todos los habitantes del término o el Estatuto de una Sociedad Anónima a cuantos con ella traben relación.

Y ello se advierte más diáfamanente cuando las Cámaras, como sucede en Inglaterra, tienen carácter de Tribunales, incluso con cárcel propia. En las *Standing orders of the House of Commons* venía figurando (núm. 103) entre las facultades del *Serjeant-at-arms* la de detener a las personas ajenas a la Asamblea que penetrasen en lugares indebidos o no observasen la conducta adecuada. Y disposiciones algo similares constan en la regla V de la Cámara de Representantes norteamericana. (*Cfr. I Regolamenti Parlamentari*, con prefacio de M. Ruini, Milán, 1953.)

Pensemos, por lo demás, en los privilegios diplomáticos, desde pasaporte y valija hasta extraterritorialidad. De no ser por la inmensa trascendencia que reviste la representación de un Estado extranjero, ¿podrían tolerarse esas situaciones? Y, sin embargo, la alteza del fin justifica la existencia de los medios y su alcance *erga omnes*.

## 6. Peculiaridad del Reglamento parlamentario español

La doctrina que se deja expuesta no se podría aplicar al Reglamento actual de las Cortes Españolas. Según voz de máxima autoridad, que la experiencia corrobora, nuestro país se halla en un proceso no interrumpido de institucionalización política; nuestra Constitución se encuentra *in fieri*. De ahí que con referencia a cualquiera de sus estructuras concretas sólo quepan dos cosas, a saber: señalar la inspiración a que responde y estudiar el problema en los términos específicos que se derivan de su etapa de organización. En cuanto a lo primero, los pasos ya dados y los propósitos enunciados con reiteración hacen ver que nuestro régimen rechaza la idea, seductora por lo fácil, pero recusable por su ineficacia, de copiar modelos exóticos que acaso en su nación de origen fueron fecundos y aquí pueden resultar inoperantes por falta de arraigo; se aspira a modelar figuras extraídas de nuestra propia cantera y que, atemperadas al tiempo en que nos movemos, logre no perder solera sin oler tampoco a ranciedad; se desearía, por así decirlo, una «tradicón actualizada».<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> De sobra se comprende que en el mundo político, y después de tantos siglos de experiencias acumuladas, el prurito de originalidad puede reputarse presuntuoso o baldío. Y, sin embargo, el ansia es noble y rima perfectamente con el afán natural de hacerse un traje a medida, en vez de surtirse en un gran almacén lleno de vestidos «de confección». Aparte de que cada una de las soluciones ya ensayadas en otros países o en otros climas nació también como obra original y la matriz de la Historia no se ha secado para estos menesteres. Lo importante es, y ningún movimiento nacionalista puede olvidarlo, que cada pueblo tiene su fisonomía entrañable y radical, y que el progreso consiste en no traicionarla, pero tampoco dejarla congelada; por tanto, hay que calar hondo en el subsuelo de la propia Historia y luego situarse en el momento actual; que la verdadera tradición no estriba en repetir ahora lo que antaño hicieron los Reyes Católicos, sino en pensar qué hubieran hecho Sus Altezas de encontrarse en la presente circunstancia.

Manifestaciones de originalidad bien acusada tiene no sólo el reclutamiento de las Cortes, sino alguna institución reciente, como el Consejo del Reino, cuyas funciones pueden, sin embargo, y dada su composición, dificultar de hecho el funcionamiento en algún caso, como veremos.

Por lo demás, y dando ejemplo de lo que acaba de decirse, es de justicia recordar un pequeño y no remoto precedente. El anteproyecto de Constitución elaborado entre nosotros en 1929, y que es por tantos conceptos interesante (aunque no lo hayamos estudiado con el cariño o la atención que su texto merecía), sugirió ya la conveniencia de crear un Consejo del Reino para asesoramiento del Poder moderador en el ejercicio de ciertas prerrogativas (art. 44 y Ley orgánica de la institución). Por cierto que ello no tuvo público propicio, pudiendo citarse el juicio muy desfavorable que formuló Muñoz Casillas: *Los sistemas presidenciales*, Madrid, 1929, pp. 164 y ss., acaso

Por eso desde 1942 se inicia la etapa de nuevo funcionamiento de las Cortes Españolas, gloriosas en la Edad Media, decadentes hasta la desaparición virtual durante la Casa de Austria y primera centuria de la de Borbón, restablecidas con vestidura moderna a principios del siglo XIX y que con avatares diversos desde entonces, e incluso con peligrosas exageraciones y desvaríos en la época de la II República vuelven a surgir como órgano de magno relieve para acometer las altísimas misiones que se les asignan. Ya su misma composición revela originalidad innegable, aun cuando ello no implique haberse logrado la perfección absoluta, y el deseo de mejora constante ha motivado los retoques a que en su lugar oportuno hicimos alusión. Pues bien: en esas condiciones, y para obrar con la apetecible cautela, resultaba prudente guiar los primeros años de actuación parlamentaria, colaborando Cortes y Gobierno en la elaboración del Reglamento que hubiera de seguirse. Y de ahí la fórmula, repetida desde la disposición adicional primera de la Ley de 1942, según la cual «las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento», fórmula de cierto sabor doctrinario que recuerda los preámbulos de nuestras Constituciones de 1845 y 1876.

Como consecuencia de todo ello, y ateniéndonos al momento presente, hay que distinguir, para cumplido enjuiciamiento, estos tres aspectos: fondo, trámite y forma final.

Por lo que respecta al fondo, nuestro Reglamento parlamentario representa una normación, es un acto-regla, un conjunto orgánico de disposiciones vinculantes que se articula, siguiendo el estilo continental y la costumbre patria, con la estructura de un Código, pero que es obra de colaboración.

Ahora bien: toda esa cooperación de elementos parlamentarios y gubernativos revela un acto complejo, lo cual exige examen cuidadoso de estos problemas: 1º, quiénes colaboran en su realización; 2º, en qué orden interviene para ello, y 3º, qué facultades posee cada uno de esos factores.

---

porque no veía con simpatía su composición ni sus atribuciones; cosa explicable dado que el autor prefería un auténtico Senado con todas sus consecuencias.

En distinto aspecto, originalidad ofrecen (al menos, relativa) otras dos cuestiones que hoy preocupan con razón a los estudiosos de Derecho público: la pulcra demarcación de esferas entre Ley y Reglamento, para asignar a cada una de estas figuras su órbita propia y legítima de acción, y el derecho de las Comisiones parlamentarias no sólo a dar dictamen, sino a aprobar por sí los proyectos sometidos a su conocimiento, sin ulterior intervención de la Asamblea plenaria; pero la importancia de estas cuestiones aconseja reservar su examen para momento ulterior.

Y se comprende fácilmente: el acto no logra plenitud ni tiene eficacia hasta que cada uno de los elementos que operan ha realizado lo que le incumbía, en el tiempo, en la forma y con las facultades a que le autorizaba su respectiva titularidad.

Y, por otra parte, no es lo mismo (y el ejemplo de cómo se tramita una ley viene a probarlo) que la iniciativa corresponda a uno o a otro, y que la aprobación final, sanción, etc., incumba a éste o aquél. La experiencia enseña v. gr., que las atribuciones financieras de las Cámaras Altas quedan muy mermadas por el mero hecho de que los proyectos tengan que presentarse primero a la Cámara popular (el mal se agrava porque, habiendo fecha tope para la aprobación senatorial, falta incluso tiempo material para discutir con amplitud y serenidad). Y en punto a la sanción, sacramento último en los regímenes monárquicos, su mismo valor supremo, pues todo lo anterior no pasa de ser una propuesta, dificulta la libertad de ejercicio por parte del príncipe, que no suele atreverse a frustrar la promulgación cuando ya ha recaído la aprobación de ambos Cuerpos colegisladores, y ello, en buena doctrina, puede interpretarse como una conformidad prestada por la nación. Esto explicaría por qué el veto absoluto, o mejor dicho, la no-sanción, haya desaparecido en Inglaterra (por no usarse desde tiempos de la reina Ana), si no fuera otra la causa más próxima, a saber: que la progresiva introducción del régimen parlamentario ha permitido al Gobierno cruzarse en el camino de un proyecto de ley, y contando por definición con la mayoría de la Cámara popular se evita así la violencia que luego podría representar una negativa del príncipe ante una ley que habían aprobado ambos Cuerpos colegisladores. Lo comprueba, *a sensu contrario*, dicho sea de paso, el mantenimiento del veto suspensivo, pero vigoroso, en los países de sistema presidencialista donde Gobierno y Parlamento se mueven con disociación perniciosa.

Por lo demás, debemos confesar que no siempre captamos con la precisión deseada los perfiles nítidos del sistema establecido. Resulta claro que no estamos en presencia de una genuina normación autónoma. Resulta evidente que para la elaboración del Reglamento parlamentario han de concurrir y colaborar dos órganos: las Cortes y el Gobierno. Pero ya todo lo demás queda un tanto en indefinición. De atenernos a la dicción literal, y parece lo más correcto, entendemos que el sujeto protagonista debe ser la Asamblea, y que necesitará contar con el Gobierno para que éste dé conformidad, pues a aquélla corresponde «redactar», y la única limitación que se le impone es que vaya «de acuerdo» con el Gobierno.

Nada de ello es insólito ni nuevo. Así, en el terreno del Derecho público como en la esfera del Derecho privado encontramos casos en que la magnitud misma del acuerdo votado o la trascendencia del negocio jurídico convenido aconsejan la intervención ulterior aprobatoria y tuitiva de alguna autoridad que, prestando asentimiento *a posteriori*, venga a completar el conjunto de requisitos legalmente previstos como necesarios, dejando así perfecto el acto de que se trata.

Finalmente, y en cuanto al tema de *forma*, una nota que también es de realidad perfecta: el Reglamento parlamentario español recibe, como dejamos dicho, el trato de una ley en cuanto a firma por el Jefe del Estado e inserción en el periódico oficial. Y, sin embargo, también en esto hay alguna observación que formular. En efecto, como anota Fraga, no se incluye la fórmula habitual, que normalmente dice: «En virtud, y de conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes Españolas, *Dispongo...*»; sino que se transcribe pura y simplemente el texto del Reglamento, consignándose a continuación la data y firma por el Jefe del Estado; por tanto, hay un matiz diferencial con respecto a las leyes ordinarias.

Item más: según el mismo autor, no habría un acto de verdadera «sanción», sino una publicación más bien, pues logrado el acuerdo de principio con el Gobierno, «se trata de un texto autónomo de las Cortes...». De buen grado reconocemos la autoridad del docto profesor, mas en este caso hemos de rendirnos a la mayor autoridad del presidente de las Cortes, vocero lógico de los privilegios de éstas, y la opinión por él formulada en la sesión del 21 de diciembre de 1957 se resume en estos conceptos: «*no por acuerdo de Gobierno, sino de acuerdo con el Gobierno*»; y «una vez obtenido (ese acuerdo) satisfactoriamente, espera ahora vuestra confirmación antes de la *sanción* por el Jefe del Estado». En conclusión, pues, nos acercamos mucho a la figura de una «ley», aunque existan leves variantes de matiz en las fórmulas (*iniciativa interna*, asenso ulterior del Gobierno, sanción por la Jefatura del Estado en términos especiales y publicación en el *B.O.* de la nación).

Y de ello deriva una consecuencia algo insospechada: la colaboración gubernativa, que aminora la autonomía parlamentaria del Reglamento, sirve a la postre para dar mayor relieve a éste, aclarando su jerarquía en el catálogo de las fuentes del Derecho. Porque una cosa es que el Reglamento parlamentario resulte obra de colaboración entre Cortes y Gobierno, y otra muy distinta que luego, al publicarse, revista la forma de ley. Lo primero afecta a su producción, al *iter* que ha de seguirse para que el acto complejo

se realice y quede perfecto; lo otro afecta al lugar que el Reglamento parlamentario ha de ocupar en la jerarquía de las fuentes. Y cabe que en el primero de esos aspectos el Reglamento aparezca como en inferioridad, pues no nace automáticamente por decisión privativa de la Cámara, y eso le resta valor; pero en el aspecto segundo parece evidente que el Reglamento así publicado no queda por debajo de la ley ordinaria, sino al mismo nivel de ella, y en tal sentido su relieve aumenta.

## 7. *A modo de conclusiones*

El carácter fundamentalmente doctrinal, teórico y técnico de las presentes páginas no autoriza para consignar verdaderas conclusiones que aspiren a inmediatas soluciones prácticas: ni siquiera resultaría lícito aventurar opiniones con respecto al problema en abstracto; menos había de serlo el enjuiciamiento de un sistema específico y concreto; y aún más recusable sería osar la sugerencia de posibles modificaciones aconsejables. Y, sin embargo, tan natural parece todo ello que acaso resulta exigible, por lo cual formularemos algunas parcas reflexiones finales, referidas en primer término al panorama universal del mundo circundante, tan necesitado de honda reforma en sus instituciones capitales, y en segundo lugar, a la situación del Parlamento, ya en general, ya con referencia a las Cortes Españolas.

### a) *Necesidad de revisar el esquema clásico de poderes y funciones*

El cambio radical que el mundo ha experimentado en los últimos tiempos obliga a plantear, de nuevo, cuestiones que ya parecían resueltas para siempre. El aumento de población, el auge de necesidades, la elevación del tenor de vida, el ritmo veloz de los acontecimientos, el ansia de mayor holgura, exigen aprovechamiento al máximo de los recursos poderosos que nos ofrece constantemente el progreso de la técnica. Y lo mismo que no cabe renunciar a la electricidad, ni al motor de explosión, ni a los medios de comunicación inalámbrica, tampoco cabe aferrarse a lo antiguo y renunciar a una modernización de instituciones y a un reajuste de mecanismos que permita adecuarnos a nuestra época.

El clásico esquema de poderes y funciones en el Estado necesita una profunda revisión. Ni el Parlamento ha de seguir como estuvo ni la Administración y los Tribunales pueden continuar con su estructura y *tempo* tradicionales. De ahí la insistencia con que se habla unas veces de «crisis», otras

veces de «reforma», no pocas de «racionalización», siquiera esta taumaturgia haya perdido adeptos en fuerza de exagerar el remedio.

En marcha por doquiera la reforma administrativa, y apenas sugerida la que afecta a la Jurisdicción, es forzoso reconocer que en cuanto al Legislativo, o por mejor decir, al Parlamento, se viven multiplicando los intentos, pero en muchas ocasiones fracasan por timidez, por apego al molde consagrado y también (sería insincero ocultarlo) por malsanos estímulos de política mezquina.

Por lo pronto, creemos que en grandes líneas sería conveniente orientar la tarea con arreglo a estas directrices: *a)* revisar a fondo las tareas que le incumben, descargándole de muchas que ya no tienen rango primario; *b)* mantener e incluso acrecentar las de índole fundamental e intransferible; *c)* organizar con planta nueva y espíritu animoso el reclutamiento de los parlamentarios; *d)* dar agilidad, competencia y tono a los órganos internos de las Cámaras y mayor flexibilidad y rapidez a la tramitación de los asuntos;<sup>74</sup> *e)* procurar que el Parlamento legisle lo indispensable, autorice los

---

<sup>74</sup> Según Xifrá Heras y otros: *Regímenes políticos contemporáneos (Curso de formación política)*, Bosch, Barcelona, 1958, p. 341, el nuevo Reglamento parlamentario español «infunde al funcionamiento de las Cortes una orientación acorde con las nuevas necesidades y la experiencia adquirida, consolidando muy especialmente los principios de *publicidad y diálogo*».

Ello autoriza para meditar en un problema grave: el relativo al *mínimum de publicidad indispensable*. La publicidad es... de máxima importancia. No en balde Schmitt, en su *Verfassungslehre (passim)* subrayó la enorme significación que ella tiene en el juego de los dos grandes principios formativos de identidad y representación. Por su parte, Ruini (obra citada, p. 125) nos recuerda que el Parlamento presupone «hablar», y que la discusión *è il fulcro e l'espressione tipica* de los trabajos parlamentarios (ob. cit., p. 115).

En consecuencia, todo cuanto tienda a asegurar un *mínimum de debate público razonable y correcto* constituye elemento indispensable para eficacia de la institución; y si, por el contrario, se rehúye o evita esa discusión con publicidad, se atenta contra la existencia del sistema. No quiere ello decir que se consientan desmanes verbales ni abusos de la palabra; antes al contrario, un Reglamento previsor y una Presidencia con autoridad han de impedir a todo trance esos extravíos que tanto estrago han causado. Mas no se olvide que el Parlamento pierde significación y acaba por pasar inadvertido, cuando trabaja con el silencio y la quietud que acompañan al trámite y despacho de los expedientes gubernativos en un Ministerio laborioso.

Cuenta Ch. Seignobos (*Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 6<sup>o</sup> ed., París, 1921; pp. 669 y ss.) que el Pontífice Pío IX cuidó personalmente del procedimiento según el cual había de funcionar el Concilio del Vaticano reunido el 8 de diciembre

gastos e ingresos con severidad, fiscalice correctamente y marque pautas al Gobierno, pero sin arrogarse la labor de gobernar por sí, ni menos la de impedir que gobierne el Ministerio.

b) *Conveniencia de utilizar figuras menores, pero útiles*

Hay en el funcionamiento de las Cámaras, cuando a diario vive uno de sus tareas, algunas actuaciones o figuras que de hecho operan y que implican una labor útil, pero que se resisten a pulcra catalogación en el casillero jurídico tradicionalmente admitido. La borrosidad de contornos no permite inserción pura y simple en ninguna de las categorías formales perfiladas y nítidas; la realidad, empero, impide negarles existencia e incluso pragmáticamente hay que pensar en que de hecho puedan rendir provecho, y merecen por tanto sobrevivir. Prescindiendo de las modalidades múltiples que pueden

---

de 1869. Los proyectos se redactaban por las Comisiones que al efecto había designado, no correspondiendo iniciativa más que a Su Santidad. La primera discusión se realizaba en *Congregación general* presidida por un cardenal nombrado por el Papa y que era el único autorizado para conceder la palabra. Si el proyecto no quedaba aprobado por unanimidad pasaba a una *Diputación* compuesta de veinticuatro miembros elegidos por sufragio secreto, que discutía el caso y presentaba luego dictamen impreso. Se sometía éste entonces a la *Congregación general*, donde, cada miembro votaba oralmente: *placet* (sí), *non placet* (no) o *placet juxta modum* (sí con enmiendas). El idioma usado era el latín y las sesiones eran secretas, pues las de carácter no secreto eran ceremonias de publicación. Y es de notar que las primeras manifestaciones de protesta se formularon precisamente contra la reglamentación que al Concilio se había impuesto (así, el obispo croata Strossmayer en diciembre de 1869, y después algunos prelados alemanes y austriacos en enero siguiente).

Pues bien, unas Cortes no pueden aspirar a ser un Concilio, pero tampoco se le deben parecer en su funcionamiento, lo cual no quiere ciertamente abogar por el charlatanismo perturbador y desbordante. El propio Ruini (*La funzione*, etc., p. 124) se duele de que en su país no exista limitación respecto a los discursos en las Cámaras: «hablamos más —escribe— que en los Parlamentos balcánicos y sudamericanos»; y censurando alguna oración ministerial que duró cuatro horas, agrega que ello no constituye primacía gloriosa, antes bien contribuye a desacreditar la institución. Por vía de consuelo cabría citar algún conocido episodio de Estados Unidos: el caso del senador La Follette, que combatiendo un proyecto habló en una ocasión durante dieciocho horas y veintitrés minutos, o la habilidad del senador Tillmann recitando durante horas interminables textos poéticos de Byron o bien composiciones suyas propias, «which were not masterpieces» (García-Pelayo: *Derecho constitucional comparado*, 1ª ed., Madrid, 1950, p. 317). Pero, conengamos en ello, tales prácticas desprestigian a las Cámaras. Y no nos hacemos la ilusión de que pudiera servir de freno la televisión, como candorosamente apunta el mismo Ruini (ob. cit., p. 130).

presentar las proposiciones no de ley (y que tanto juego dan en la discusión política, sobre todo en Parlamentos de tipo borrascoso), existían en nuestro Derecho parlamentario las comunicaciones del Gobierno que exigían conformidad o no repulsa de las Cámaras (consultadas por separado), el trámite de que «quedaran tres días sobre la Mesa», al cabo de los cuales se entendían aprobadas (concesiones administrativas de cierta índole), o bien la posibilidad de envío a Comisión para dictamen y discusión ulterior, etc. Por otra parte, ¿no tuvieron realidad en nuestras Cortes del pasado siglo los llamados «Decretos de Cortes», y no recuerda todo esto, *mutatis mutandis*, el mecanismo anglosajón de los *private bills*?

Pues bien: estos mecanismos, poco clamorosos, pueden brindar solución no pocas veces, dentro de su modestia de rasgos, evitando que se confundan la anécdota y la categoría, o, lo que es peor, el problema y la pamplina.

### c) *Retoque prudente para ensamblar instituciones*

Contemplando en panorama sintético el actual régimen español, pudiera advertirse acaso algo así como un afán de procurar unidad o establecer conexión. Aleccionados por la dura enseñanza de las divisiones peligrosas, y huyendo de cantonalismos centrífugos, se enlazan jerarquías gubernativas y del Movimiento, se asocian los factores de producción en unión orgánica y trabada, se integran las Cortes con representaciones de cuantos sectores pesan en el país, quedan en una mano las Jefaturas de Estado y Gobierno (aunque previsoramente permita su separación futura la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración) y se hace que encarnen en una misma persona las presidencias de tres organismos tan importantes como el posible Consejo de Regencia, las Cortes Españolas y el Consejo del Reino, según puede comprobarse en el articulado de la Ley de Sucesión.

Ahora bien: aunque ese noble propósito sirve para evitar fricciones, no cabe desconocer que la «unión personal» así establecida puede crear situaciones de dificultad para el sujeto titular de las dos funciones asignadas a los órganos en cuyo nombre actúa. Documentemos la hipótesis con un ejemplo concreto. Según el artículo 5º de la citada Ley de Sucesión, «el Jefe del Estado oirá preceptivamente al Consejo del Reino en los casos siguientes: *Primero*. Devolución a las Cortes para nuevo estudio de una ley por ellas elaborada». Y lo ratifica literalmente en su artículo 15 el Reglamento de dicho Consejo, que fue aprobado por Decreto de 30 de diciembre de 1948.

El caso puede plantearse y no ser sencillo. La facultad atribuida al Jefe del Estado es perfectamente legítima y correcta y está admitida (incluso con mayor amplitud) en otros países, consagrándola expresamente en nuestro Derecho la Ley de Cortes en su artículo 17 (aparte de mencionarse en otros preceptos que al Jefe del Estado le corresponde la «sanción» o la «aprobación» de las leyes, según respectivamente consignan los artículos 1º y 16).

Ahora bien: ¿cómo se moverá con libertad para opinar el Consejo del Reino si lo preside el presidente de las Cortes y de sus doce vocales casi todos han de formar parte de éstas? Tanto al Consejo como a las Cortes se ha querido llevar a las más altas representaciones y jerarquías, pero de este modo hay unos cuantos cargos que resultan «órganos *potenciados*» (sea dicho con fórmula de Jellinek), y en ocasiones se concibe la falta de sintonía posible entre los dos cometidos asignados.

#### ch) *Otras consideraciones complementarias*

1. *Fe en el Parlamento.*—Seguimos creyendo que no puede concebirse un régimen político de prestancia moderna si no figura en él, ocupando lugar destacadísimo, una representación nacional que sea reflejo lo más fiel posible de la realidad genuina del país, y que con tal título intervenga decisivamente en la tarea normativa, en la fijación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos, y en la discreta orientación política de la vida nacional, trazando directrices y fiscalizando la obra del Gobierno.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> En su libro *Bernard Shaw*, Londres, 1926, p. 32, dijo G.K. Chesterton que el Parlamento inglés era una máquina de altísimo rendimiento encaminada a evitar los conflictos políticos. Y este juicio, que avaló en cierto modo Carl Schmitt en su monografía *Die getstesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (Munich y Leipzig, 1926), encierra un importante punto de vista, a saber: que en el mundo parlamentario las discrepancias políticas se resuelven de un modo racional, mediante una discusión franca y razonada (Peter Richard Rohden: *Parteiwesen und Führerproblem im modernen Frankreich*, *Zeits. f. d. ges. Staatswissenschaft*, tomo 84, p. 449).

Algo habría que objetar hoy porque la universalización del sufragio, el pluripartidismo estimulado por la representación proporcional y la tiranía insoportable de las fracciones políticas sobre sus miembros han convertido en mito el viejo tópico de que la discusión engendra luz. Ahora manda el partido, con su dogmatismo intransigente que esteriza la discusión, viene a decir Bon Valsassina (ob. cit., p. 29), y es triste reconocer que la razón está de su parte.

Una acertada composición del Parlamento, una revisión concienzuda de los cometidos esenciales que deben seguirle correspondiendo, y una reglamentación interior eficiente y ágil pueden devolver a la institución el prestigio que por desgracia ha ido perdiendo, y despertar nuevo fervor como el que antaño suscitara.

2. *Excesos y defectos.*—Si en forma simplista reducimos todo el quehacer del Parlamento a dos grandes esferas, a saber, la normativa y la política (pues en ésta cabe la presupuestaria en algún aspecto), tendremos que advertir una realidad ambiente, por muchos sensiblemente deplorada, y es ésta: que los Parlamentos han descuidado la primera y han abusado de la segunda. No se han preocupado tanto de dictar las pocas leyes buenas que fueran necesarias como de hostigar a los ministros, provocar crisis casi insolubles y entorpecer la marcha del país arrogándose la misión de gobernar por sí, que nunca les incumbe.

La reacción se advierte y puede ser tan extremosa y censurable como antes lo fuera la acción en sentido contrario. Proliferan las figuras aberrantes de legislación gubernativa y se propende a sofrenar la fiscalización por el Parlamento hasta convertirlo en Cámara de registro, llamada tan sólo a homologar actos ministeriales previos, sin poder apenas residenciar a los que gobiernan, ni menos fijarles unas líneas capitales de conducta.

3. *La función instrumental del Reglamento.*—Trazados por el Derecho constitucional la estructura del Parlamento y el cometido a éste asignado, la cumplida realización de cuanto ello entraña corresponde al Reglamento parlamentario. De ahí que la naturaleza jurídica de esta singularísima norma, su elaboración e interpretación y su importancia, en definitiva, dependan del juicio que el propio Parlamento haya merecido por su conducta. Un régimen autoritario no podrá fácilmente abdicar de facultades que un sistema liberal o democrático entregaría sin reparo a las Cámaras.<sup>76</sup> *A sensu contrario*, un

---

<sup>76</sup> Es de obligada probidad recordar que el anteproyecto de Constitución elaborado en 1929 no era ciertamente, ni podría serlo, un texto de carácter demagógico; pero en su prudente y delicada redacción se reconocía la autonomía parlamentaria, diciendo el artículo 61 que «las Cortes elaborarán el Reglamento para su régimen interior, ajustado a las bases que la Constitución y la Ley orgánica del Poder Legislativo establezcan», y al propio tiempo se las autorizaba para el examen de actas y calidades de sus individuos y para el nombramiento de su Mesa.

En cambio, el artículo 66, II, prohibía que los ministros fuesen a la vez diputados, aunque les facultaba para asistir a la Cámara y a sus sesiones, personalmente o por delegado, y les concedía voz en todo caso.

criterio de ideología avanzada no transigirá con que se cercenen derechos y privilegios legítimamente predicables de la institución parlamentaria. Y en todo ello influye poderosamente también, como es lógico, la idiosincrasia temperamental de Corporación y miembros; que no es lo mismo una Asamblea de pluripartidismos políticos que una Cámara nacida de un Estado de monopartido; ni necesitan igual trato un Parlamento díscolo, hostil y alborotador e ingobernable que unas Cortes mesuradas, conscientes, respetuosas y activas.<sup>77</sup>

4. *Nada de taumaturgia.*—La superstición de la ley, con un innegable fondo de optimismo racionalista, trasciende al Reglamento parlamentario y no conviene fiar demasiado de su *vis medicatrix*. Un Reglamento malo perturba profundamente; un Reglamento bueno ayuda muchísimo; mas de ahí no cabe honestamente pasar. Y la cuestión reviste suma trascendencia por sus repercusiones nacionales.

Aduzcamos en apoyo de todo ello algunas opiniones de valor. Así, por ejemplo, el sagaz M. Ruini termina su notable monografía sobre *La funzione legislativa (Tecnica delle leggi e lavori parlamentari)* formulando unas atinadas conclusiones, entre las cuales merecen ser destacadas éstas: que las leyes deben estar técnicamente bien hechas, cuidando pulcramente de su preparación y del trámite ulterior; que necesitan hoy especial atención los problemas derivados de la legislación delegada y de los decretos-leyes; que constituye novedad italiana la atribución a las Comisiones de la facultad de aprobar ciertos proyectos de ley (?); que también interesa dar disciplina adecuada a la fiscalización por el Parlamento; y que revisten la mayor importancia tanto una reforma de los Reglamentos de las Cámaras como la corrección de abusos denunciados por la práctica y la introducción de fórmulas para acuerdos que faciliten la realización de las tareas asignadas al Parlamento. Pero, al propio tiempo, dicho autor, citando frase de Churchill, nos recuerda que «si nosotros fabricamos las Cámaras, son ellas quienes nos fabrican a nosotros», y de ahí la trascendencia que asumen las Asambleas en cuanto que crean nuestras normas de conducta y de vida, y así influyen en nuestras mismas costumbres.

Otro simpático especialista del mismo origen, el veterano Vincenzo Miceli, advertía ya en 1910 que si bien de los Reglamentos parlamentarios depende

---

<sup>77</sup> «... ni puede ser tampoco lo mismo el Reglamento de una Asamblea corporativa como la nuestra, que el de un Parlamento partidista, convulso, amenazado constantemente de una posible disolución» (palabras de don Esteban Bilbao en la sesión de 21 de diciembre de 1957).

en gran parte el buen funcionamiento de las Cámaras en los Estados representativos, «*i Regolamenti non possono infondere, a quelle Assemblee le virtù che esse non hanno*». Palabras sabias que podemos hacer nuestras, ya que en esto, como en todo, el factor humano es lo esencial y decisivo a la postre.

Añadamos para terminar otras reflexiones de fuente muy autorizada. El ilustre Joseph Barthélemy, que no era sólo un teórico del Derecho constitucional,<sup>78</sup> sino que intervino activamente en la política de su país (y al final con sensible desgracia), cerraba su densa obra *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions* (París, 1934) con estas sensatas observaciones: «Haced una Constitución redactada bajo la presidencia de Minos por Solón y Licurgo. Pues bien: si los hombres no son buenos, no marchará nada; no hay mecanismo que pueda sustituir a lo que Montesquieu, en su lenguaje trasnochado, llamaba *la vertu*. No hay Carta política que dispense a los hombres de ser justos y correctos, ni que los haga felices y tranquilos a pesar de sus locuras».

Y, *servata distantia*, diremos nosotros, lo mismo ocurre con un Reglamento parlamentario que con una Constitución. No el texto muerto de la norma, sino la realidad viva de la conducta, es lo que decide, en definitiva. Pero el texto puede servir mucho; y si abre nuevas perspectivas fecundas, como la reforma española hace, y no hay motivo razonable para desconfiar de los que vayan a aplicarlo, existe base fundada para abrir el corazón a la esperanza en bien de la institución parlamentaria.

---

<sup>78</sup> Al hacer Marcel Prélot la recensión de algunas obras anteriores de Barthélemy, subrayó el dato interesante de que éste era el único profesor francés que «había pasado por el laboratorio parlamentario».

## LA FACULTAD INTERPRETATIVA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS \*

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR \*\*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. La interpretación en el derecho comparado europeo; 3. La facultad de interpretación en el derecho parlamentario español; 4. La facultad de interpretación en el derecho de los países iberoamericanos.*

### 1. *Introducción* \*\*\*

En general, la facultad de interpretar las normas jurídicas se entiende implícita en todos los destinatarios de las mismas, que mal podrían ser compelidos a su cumplimiento si no se les concediera la capacidad para entender su significado. Este, obviamente, sería un sentido amplísimo o genérico de interpretación de la norma jurídica que, si bien tiene cabida en la Teoría General del Derecho, sin embargo, no tiene significación en la interpretación de los preceptos reglamentarios de las Cámaras Legislativas.

---

\* Artículo publicado originalmente en la *Revista Parlamentaria Iberoamericana* 2, Patrocinada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Dirección de Relaciones Parlamentarias de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, Cortes Generales (España), 1986, pp. 213-233.

\*\* Letrado de las Cortes Generales.

\*\*\* Este trabajo está enfocado principalmente a los Parlamentos que integran la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos. Su intención es llegar a una síntesis de los distintos métodos que se utilizan para interpretar las normas parlamentarias de aquellos países que por historia, lengua y cultura están vinculados a mi país.

Así, en un sentido más estricto y propiamente parlamentario habría que decir que la facultad para interpretar los reglamentos y las demás normas emitidas por las Cámaras para organizar sus trabajos, corresponde a quien forma parte de las mismas, es decir, a todos los Parlamentarios. No obstante, cuando se habla de “facultad de interpretar” se hace referencia, comúnmente, a una facultad bien distinta y concreta, es decir, la de imponer a los demás componentes del órgano legislativo la propia interpretación de la norma, excluyéndose todas las restantes.

Por consiguiente, vamos a hacer referencia en este estudio, de forma muy concreta, a la interpretación que, en virtud de las potestades que les otorgan los reglamentos, hacen los órganos de dirección de las Cámaras. Se trata, pues, de una facultad que podríamos calificar de “autoritaria”, que no es un acto intelectual, sino decisorio, que los demás miembros de la Asamblea deben acatar.

Ahora bien, antes de entrar en el estudio de la interpretación de las normas parlamentarias, es menester referirse, aunque sea de manera sucinta, a los Reglamentos de las Cámaras, ya que éstos constituyen la fuente primaria de esta interpretación y porque son los que, en definitiva, determinan el sentido, la amplitud y la forma en que ha de producirse dicha función interpretativa.

Todo Parlamento democrático es portavoz directo de la voluntad popular; este pluralismo que le caracteriza determina que aparezca como un órgano constitucional complejo que necesita de reglas para cumplir eficazmente sus funciones. El objetivo del reglamento parlamentario es precisamente éste: servir de instrumento material para organizar el funcionamiento de las Cámaras legislativas.

El reglamento parlamentario es, pues, la norma que regula la organización y el funcionamiento interno de la Asamblea, caracterizándose por ser una consecuencia del principio de independencia del Poder Legislativo. En efecto, todo reglamento de un Parlamento democrático es una consecuencia de la facultad que tienen las Cámaras de poder darse a sí mismas una norma por la cual han de regirse.

Este principio de autonormación se recoge en la mayoría de los textos constitucionales.

En Argentina, el artículo 58 de la Constitución explicita este principio de forma clara: “cada Cámara hará su Reglamento”. En Bolivia el artículo 67 de su texto constitucional se expresa en términos similares: “son atribuciones de cada Cámara... dictar su Reglamento y corregir sus infracciones”.

Lo mismo ocurre en la Constitución colombiana en su artículo 76: “corresponde al Congreso hacer las leyes: por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones... dictar el Reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras”. En Costa Rica este principio se reconoce en el artículo 121 de la Constitución: “además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea legislativa... dictar el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros”. La Constitución de Honduras dice en su artículo 205, párrafo 3, que “corresponde al Congreso Nacional las atribuciones de emitir su Reglamento Interior y aplicar las sanciones que en él se establecen para quienes lo infrinjan”. También Perú, en su Constitución, artículo 177, establece este principio “cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento...”, así como la de la República Dominicana, en el artículo 28, “cada Cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, pudiendo, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan”. Otros casos, y sin ánimo de excluir los demás ejemplos, sería el de México, en cuya Ley Orgánica del Congreso General se establece, en su artículo 3º, que “el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y el funcionamiento que establece la Constitución General de la República, esta ley y los Reglamentos que se deriven de la misma”. Por último podemos recoger también el texto constitucional español, cuyo artículo 72 manifiesta que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban automáticamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta”.

Todo este cúmulo de normas, que no pretende en ningún caso tener un carácter exhaustivo, muestran la importancia del Reglamento parlamentario, el cual aparece como una norma derivada directamente de la Constitución.

El carácter constitucional del reglamento parlamentario, en el sentido de aparecer como una norma derivada directamente del texto constitucional,

plantea el importante problema de determinar el órgano, individual o colegiado, a quien corresponde aplicarlo e interpretarlo en caso de duda u omisión.

En el ámbito del Derecho Parlamentario, la facultad decisoria sobre la aplicación e interpretación del reglamento sólo puede ser atribuida propiamente, bien a la Cámara, bien a la Presidencia de la misma. Así, en un primer lugar, podría hablarse de dos tipos de interpretación: primero la tesis que aboga, basándose en el principio de supremacía de la Cámara, por la interpretación extensiva de las normas reglamentarias, es decir, que la interpretación del reglamento parlamentario, según esta tesis, corresponde a la propia Cámara y, en concreto, al Pleno. Esta tesis no hace sino resaltar el principio de la supremacía del órgano plenario sobre los otros entes de la Asamblea Legislativa.

En segundo lugar, hay otras tesis que señalan que la interpretación de las normas reglamentarias deben hacerse por un órgano imparcial, otorgando dicha interpretación, por lo general, a la Presidencia de la Cámara.

Esta segunda interpretación es la que, de una manera general, ha sido implantada en la mayoría de los reglamentos parlamentarios de los países iberoamericanos, como tendremos ocasión de ver, ya que, por una parte, permite una interpretación no arbitraria de las normas parlamentarias; y, por otra, supone una protección de los derechos de los grupos o secciones minoritarios de la Cámara que, en otro caso, estarían siempre al azar de la voluntad de la mayoría, es decir, no serían, en rigor, derechos.

## 2. *La interpretación en el derecho comparado europeo*

En el complejo procedimiento británico, la facultad de interpretar la norma del procedimiento corresponde al *speaker* de la Cámara, cuyas resoluciones (*rulings*) pueden ser solicitadas por cualquier miembro de ésta que, por lo general, anuncia de forma privada esta solicitud a fin de que la decisión del *speaker* pueda tomar todos los aspectos de la cuestión.

Como señala Erskine May las decisiones de la Cámara constituyen en el derecho parlamentario británico una auténtica fuente del derecho, al igual que las sentenciadas de los tribunales son fuente del *Common Law*.

En la Cámara de los Comunes no hay debate sobre cuestiones de procedimiento, siendo siempre el *speaker* quien decide en última instancia. Así lo manifiesta Sir Ivor Jennings cuando dice que la interpretación ordinaria de los reglamentos y la costumbre parlamentaria corresponden al *speaker* de la Cámara quien no permite debate ni crítica de sus decisiones.

Así, el *speaker* cuenta con una enorme facultad de interpretación que le viene dada por la especial posición que ocupa en la Cámara de los Comunes. Su autoridad se impone a todos los parlamentarios, lo que demuestra el prestigio de la Presidencia en el parlamentarismo británico.

En Francia, la interpretación del reglamento y su aplicación corresponden también a los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado; así se establece en los Reglamentos de las Cámaras. Al igual que ocurre en el Reino Unido este tipo de decisión de la Presidencia tiene un carácter inapelable y ningún miembro de la Cámara puede contravenirla.

El sistema italiano es, sin duda, más flexible, ya que con independencia de que también corresponda a la Presidencia, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la interpretación y aplicación de las normas, cabe la posibilidad de que el Presidente solicite un pronunciamiento del Pleno sobre una cuestión de interpretación reglamentaria. Sin embargo, se trata de una facultad presidencial y no de una facultad de la Cámara, pues como señala el Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia “corresponde en exclusiva al Presidente de la Cámara la facultad de interpretar las normas reglamentarias”. También en el caso del parlamentarismo italiano cabría señalar que el Presidente, antes de dictar una resolución sobre materia de interpretación, puede solicitar un dictamen o informe de la “Junta de Reglamento” integrada por 10 diputados o senadores designados por el propio Presidente (artículo 16 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 17 del Reglamento del Senado).

En el sistema parlamentario alemán la facultad de interpretación corresponde también a los Presidentes de las Cámaras. Tanto en el *Bundestag* como en el *Bundesrat*, el Presidente ostenta la facultad de aplicar las disposiciones reglamentarias y suplir sus lagunas. Sin embargo, también en este caso cabría subrayar algunas peculiaridades. Así, hay que distinguir entre lo que podríamos llamar interpretación ordinaria e interpretación extraordinaria o fundamental. La primera de ellas corresponde a la interpretación normal en los debates parlamentarios, la segunda es más importante, se

refiere a materias como pueden ser la inmunidad o la inviolabilidad parlamentarias, el régimen de verificación de actas, medidas disciplinarias contra parlamentarios, etc. Esta “interpretación fundamental” no puede ejercerse exclusivamente por el Presidente, sino que tiene que partir de la anuencia de la Cámara previo dictamen de la Comisión de Actas, Inmunidades y Reglamento.

Algunos autores alemanes, como por ejemplo Trossman, han subrayado cómo la facultad de interpretación atribuida a la Presidencia de las Cámaras no puede entenderse en el sentido de que ésta se deba imponer siempre de manera autoritaria, sino que sus decisiones deben contar con el respaldo de la Cámara. Esta ha sido la práctica parlamentaria que se viene siguiendo en Alemania desde Weimar.

Vemos, pues, cómo los más importantes ejemplos del derecho parlamentario europeo establecen la práctica universal de atribuir la facultad de interpretar el Reglamento a la Presidencia, de la que se espera que, en caso de duda, someta la cuestión a la Cámara. Como el Presidente es el único que puede juzgar sobre la correcta interpretación de la norma, es también el único que puede someter estas cuestiones a la Cámara, siendo, en consecuencia, inadmisibles cualquier moción o resolución que pretenda imponerse sobre esta cuestión por la propia Asamblea.

### 3. *La facultad de interpretación en el derecho parlamentario español*

El derecho histórico parlamentario español, siguiendo la tradición europea, ha atribuido a la Presidencia de la Cámara la facultad de interpretar el Reglamento. Así, es norma común en los reglamentos históricos españoles el siguiente precepto: “El Presidente cumple y hace cumplir el Reglamento, interpretándolo y supliéndolo en caso de duda u omisión”.

En efecto, ya en el primer Reglamento parlamentario de 1810 se establecía en el capítulo II la autoridad del Presidente sobre los miembros de la Cámara, pudiendo incluso ordenar su expulsión del Salón de Plenos si se contravenía su autoridad (“... podrá ordenarle que salga de la sala durante aquella sesión; lo que obedecerá el diputado sin contradicción”).

Esta disposición marca la supremacía de la Presidencia sobre el resto de los parlamentarios fundada en su elección y en el reconocimiento de toda

la Cámara para ejercer la función de la organización de los debates y, en general, de todo el procedimiento.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838 es mucho más explícito, otorgando a la Presidencia de la Cámara las funciones propias de su cargo y que se han hecho clásicas en el derecho parlamentario: la apertura y clausura de las sesiones, el mantenimiento del orden, la dirección de los debates y discusiones, la fijación del orden del día y la firma de las actas del Congreso, de los proyectos de ley y de los mensajes que se remitan al Gobierno.

Pero cuando por primera vez aparece la función interpretativa del Presidente de la Cámara, reflejada en una norma positiva, es en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867 en cuyo artículo 38, apartado 2, se establece la función presidencial de “resolver en el acto las cuestiones que se susciten sobre la inteligencia del Reglamento”.

Esta es una modificación importante. Hasta entonces la interpretación de las normas parlamentarias habían tenido un carácter *sui generis*, se atribuían genéricamente a toda la Cámara de forma que al Presidente sólo le correspondía su simple aplicación a instancias de los impulsos interpretativos que, con la práctica, hacían los propios parlamentarios. Es decir, la Presidencia no había obtenido todavía la *autoritas* suficiente como para poder imponer sus decisiones, al resto de sus colegas. Su situación precaria se debía fundamentalmente a dos circunstancias: primera, a que la institución parlamentaria no había adquirido todavía su plena consolidación y sus actuales perfiles, semejándose más a un sistema asambleario que a uno parlamentario propiamente dicho, y la segunda porque la Presidencia se ejercía por periodos muy cortos de tiempo (“el día 24 de cada mes se hará elección de Presidente y Vicepresidente”. Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 1810), lo que determinaba que fuera prácticamente imposible instaurar una “Presidencia fuerte”, debido a su escasa duración en el cargo.

La potestad del Presidente de interpretar el Reglamento con la norma común de: “El Presidente cumple y hace cumplir el Reglamento, interpretándolo y supliéndolo en caso de duda u omisión” aparece ya en este siglo, y en concreto en el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931. (Artículo 28: “corresponderá, asimismo, al Presidente interpretar este Reglamento y suplir o completar sus preceptos en los casos omisos o dudosos.”)

En la actual etapa democrática los Reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado de 1977 seguían el precedente establecido en el Reglamento de 1931.

En concreto, en el artículo 23 del Reglamento del Congreso se establecía que “El Presidente . . . cumple y hace cumplir el Reglamento interpretándolo y supliéndolo en los casos de duda u omisión”. Esta facultad exclusiva de la Presidencia de la Cámara para la interpretación de autoridad no impedía que cualquier diputado, sobre la base de su propia interpretación, pudiera hacer “llamadas al Reglamento”, posibilidad que recogían tanto el Reglamento del Congreso (artículo 63) como del Senado (artículo 75).

Dicho procedimiento de “llamada al Reglamento”, común en la práctica parlamentaria, podía o no dar lugar a un debate; sin embargo, en el derecho español se eliminaba tal posibilidad, ya que los propios Reglamentos señalaban a este respecto que “no cabrá, con este motivo, debate alguno”, debiendo acatarse la decisión presidencial que sobre esta cuestión adoptase.

Así, todo parece indicar que en los precedentes del derecho parlamentario español se establece la facultad de la Presidencia para interpretar el Reglamento como una facultad exclusiva; exclusividad que viene justificada por dos razones esenciales: una práctica, ya que todo órgano colegiado necesita una “dirección autoritaria” a fin de que pueda cumplir con eficacia las funciones que tiene asignadas y otra de carácter mucho más importante, cual es la defensa de las minorías.

No obstante, esta asunción de la Presidencia de la facultad interpretativa no obsta para que, en derecho español, al igual que ocurre en otros muchos países, pueda someterse al pronunciamiento de toda la Cámara. En efecto, sobre todo en aquellos supuestos en que el Presidente de la Cámara pueda tener dudas interpretativas sobre una norma, no solamente puede, sino debe, someter su solución o soluciones a la Cámara, con la única limitación de que tal decisión mayoritaria adoptada por la misma no suponga, en ningún momento, una violación de los derechos de los grupos o fracciones minoritarias del Parlamento de las que la propia Presidencia debe ser valedora, en todo momento.

La tendencia que hemos expuesto ha sido la que se ha seguido en los actuales Reglamentos del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de

1982 y del Senado, de 31 de mayo del mismo año, los cuales tienen su base en el texto constitucional, como ya se ha señalado.

En concreto, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 32 establece que “corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en caso de duda y supliéndolo en los casos de omisión; cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces”.

Por su parte, el Reglamento del Senado establece en su artículo 37 que, “corresponde al Presidente del Senado . . . interpretar el Reglamento y suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste”.

Se ha dicho por la doctrina española que la Presidencia de las Cámaras puede ser calificada como una “Presidencia fuerte”, ya que los Reglamentos les atribuyen unas amplísimas facultades y competencias de aplicación e interpretación de las normas reglamentarias. En efecto, estas facultades no sólo se limitan a la interpretación propiamente dicha, sino también a suplir las posibles deficiencias que en determinados campos puedan tener las normas y reglamentos parlamentarios. Se puede decir, así, que los Presidentes de las Cámaras cuentan con una auténtica facultad normativa, en cuanto que pueden dictar nuevas disposiciones tanto en materia de organización como de procedimiento. Sin embargo, esta facultad tiene unos límites; en efecto, como hemos señalado más arriba, el Reglamento del Congreso de los Diputados señala que, cuando el Presidente pretenda dictar una norma de carácter general deberá contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Se establecen así unas garantías mínimas para que las resoluciones presidenciales no sean arbitrarias o vayan en detrimento de las minorías parlamentarias. La Mesa del Congreso, compuesta además de por Presidente, por cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, y en la que normalmente están representados los distintos Grupos Parlamentarios, fiscaliza la facultad interpretativa del Presidente del Congreso, de forma que puede decirse que sus resoluciones adquieren carácter colectivo al ser ratificadas por ésta. Pero, además, la propia norma reglamentaria establece una segunda salvaguardia, ya que las disposiciones de la Presidencia deben contar también con el parecer favorable de la Junta de Portavoces. Esta Junta de Portavoces, órgano específicamente español, está compuesto por los representantes de los distintos Grupos o facciones de los partidos políticos con representación en el Parlamento.

Por todo ello puede decirse que, si bien es cierto que el Presidente del Congreso cuenta con una facultad enormemente amplia de interpretación y aplicación del Reglamento, sin embargo, sus decisiones son, o tienen que ser, apoyadas por la Mesa del Congreso y por su Junta de Portavoces, es decir, que cuenta con el apoyo, no sólo de la mayoría, sino también de las minorías.

El Reglamento del Senado plantea la cuestión de la interpretación de las normas reglamentarias en términos muy similares, aunque, no obstante, tenga características específicas.

En este caso, cuando el Presidente del Senado pretende dictar una norma de carácter general que supla alguna laguna del Reglamento, necesita el acuerdo de la Comisión de Reglamento.

La Comisión de Reglamento es una Comisión general donde están representados los distintos Grupos parlamentarios en función de su importancia numérica.

Puede decirse, pues, que los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, si bien es cierto que han sido fieles a la tradición parlamentaria española, han reforzado las facultades de la Presidencia y en especial la referida a la interpretación de las disposiciones reglamentarias.

En este sentido, hay que subrayar también que la Presidencia, al igual que la Mesa, se encuentra asesorada, desde el punto de vista estrictamente jurídico, por la Secretaría General, ésta presta, de forma independiente y desde el ángulo técnico parlamentario, la asistencia necesaria, a través de dictámenes o informes, sobre los problemas que en materia de interpretación pudieran plantear los Reglamentos.

En conclusión, en el Derecho parlamentario español la interpretación de las normas reglamentarias por los Presidentes de las Cámaras se ha convertido en una auténtica norma general que viene dada, no sólo por las propias disposiciones reglamentarias, sino también por el carácter imparcial y objetivo que debe de tener en cada momento la propia Presidencia.

Así fue puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional de España en su auto de 21 de marzo de 1984, al señalar que “los actos internos de la Cámara, dictados por la Presidencia, tienen por finalidad la regulación de

las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. Característica propia de este tipo de normas es la *independencia* y el aseguramiento de que dichas normas están sujetas a la Constitución y a las leyes”.

#### 4. *La facultad de interpretación en el derecho de los países iberoamericanos*

En el ámbito del Derecho Parlamentario iberoamericano la facultad de “interpretar” el Reglamento y de “aplicarlo” se atribuye a los órganos de dirección de la Cámara. Desde una perspectiva general se puede establecer una triple clasificación.

En primer lugar, aquellos países en los que la interpretación de las normas parlamentarias se atribuye a la Presidencia de la Cámara. En este grupo se encontrarían Argentina, Bolivia y Colombia. El segundo grupo estaría integrado por aquellos países que atribuyen la interpretación del Reglamento a la Cámara; entre éstos se encuentran Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Uruguay. En último lugar, un tercer grupo constituido por Honduras y Panamá, que atribuyen la facultad de interpretación al órgano colegiado de dirección de la Cámara, es decir, a la Mesa o Directorio.

En todos estos países, sea cual sea el órgano al que se atribuye la facultad interpretativa, rige el principio de autonormación parlamentaria, consistente en que son las propias Cámaras las que elaboran, aprueban y reforman sus propios Reglamentos. Esta facultad autonormativa es una consecuencia directa del principio de autonomía o independencia de que goza el Poder Legislativo respecto de otros poderes del Estado, a fin de cumplimentar sus funciones sin ningún tipo de presión. Así, dentro del derecho parlamentario iberoamericano, se recoge este principio autonormativo a través de la aprobación, por las propias Asambleas, de Reglamentos interiores que regulan su organización y funcionamiento, como hemos tenido ocasión de ver.

La interpretación de las normas reglamentarias podríamos resumirlas de la forma siguiente:

En Argentina, el Reglamento se interpreta por los Presidentes de cada una de las Cámaras. En particular, el artículo 39 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece en sus apartados 3 y 14 las siguientes atribuciones del Presidente:

— “Dirigir la discusión de conformidad con el Reglamento”.

— “En general, hacer observar este Reglamento en todas sus partes y ejercer las demás funciones que en él se asignen”.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación se expresa en términos muy similares en su artículo 32:

“Las atribuciones y deberes del Presidente son . . . 15: En general, hacer observar este Reglamento en todas sus partes y ejercer las demás funciones que en él se le asignan”.

Vemos, pues, cómo en el derecho parlamentario argentino se otorga a la Presidencia de las Cámaras, no sólo la función propia de interpretación, sino, además, otra genérica, la de suplir sus posibles lagunas a través de la emisión de normas o resoluciones. Esta posibilidad se prevé en los preceptos anteriormente citados cuando se dice que el Presidente hace “observar” o cumplir el Reglamento “en todas sus partes”. Evidentemente, para que tal Reglamento se cumpla en su totalidad, en ocasiones será necesaria, no sólo la mera interpretación, sino que se requerirá la emisión de una norma que supla las deficiencias reglamentarias sobre un trámite o sobre un problema parlamentario concreto.

Sin embargo, la Presidencia no cuenta con una potestad indefinida, sino que está sujeta a determinadas restricciones que controlan esta facultad. Así, por ejemplo, en el Senado de la Nación Argentina, la Comisión de Asuntos Constitucionales tiene la importante misión de dictar normas sobre el funcionamiento del procedimiento parlamentario que, posteriormente, son elevadas a la Presidencia, que es quien formula los dictámenes. Con ello se garantiza el principio autonormativo al que nos hemos referido, ya que a través de la Comisión de Asuntos Constitucionales se entiende que la Cámara expresa su voluntad sobre la forma de establecer el procedimiento por el que ha de regirse.

Otro procedimiento para salvar la imparcialidad de la Presidencia es el previsto en los artículos 41 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 33 del Reglamento de la Cámara de Senadores. En el primero se establece que “el Presidente no podrá dar su opinión, desde su asiento, sobre el asunto en discusión, pero tendrá derecho a tomar parte en ésta, invitando a ocupar la Presidencia a quien deba reemplazarlo reglamentariamente”. En el segun-

do precepto se señala que “el Presidente no discute ni opina sobre el asunto que se delibera”.

En ambos preceptos se trata de mantener la objetividad e imparcialidad del Presidente, las cuales son esenciales para la buena marcha de la institución. Esta imparcialidad se refuerza con el hecho de que el Presidente de cada una de las Cámaras sólo vota en caso de empate.

Por último, hay que subrayar también el enorme peso que los Reglamentos de ambas Cámaras otorgan a los Presidentes en el ejercicio de sus funciones representativas. Así, tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el de la de Senadores atribuyen a la Presidencia el derecho a “hablar en nombre de la Cámara”; sin embargo, se establece una cautela, ya que sólo podrán hacerlo “con el acuerdo previo de la Cámara”.

En el derecho parlamentario boliviano el sistema que se sigue es muy similar, ya que corresponde a la Presidencia la facultad de interpretar y aplicar el Reglamento. No obstante, también se establecen limitaciones a esta potestad, ya que el Presidente necesita contar con el acuerdo favorable de dos diputados de distinto partido que ostenten la Secretaría de la Mesa Directiva. En Bolivia, la interpretación del Reglamento tiene un carácter mucho más abierto, ya que cualquier parlamentario puede solicitar a la Presidencia, a través de una resolución, que interprete una norma reglamentaria de una determinada forma. Sin embargo, la decisión final sigue correspondiendo al Presidente, así se desprende del artículo 11 del Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados boliviana, en el que se atribuyen como funciones del Presidente las siguientes:

- “Hablar en nombre de la Cámara y en los términos que ella lo haya acordado.
- Disponer se mantenga el orden y el decoro durante las sesiones, cuidando de la observancia estricta del Reglamento.
- Anunciar la materia o proyecto que se debe discutir, fijar las proposiciones sobre las que recaiga la votación y proclamar y firmar las resoluciones de la Cámara.
- Requerir oportunamente a las Comisiones para que expidan sus informes, en caso de demora o de urgencia.

— Dirigir, en armonía con el Reglamento Interno de Servicios al personal subalterno de la Cámara.”

Estas facultades amplísimas que otorga el Reglamento al Presidente, hacen que se convierta en el auténtico “motor” de la actividad parlamentaria, así como en el defensor del cumplimiento de las normas reglamentarias.

Sin embargo, existen supuestos en los que las funciones del Presidente se comparten con los demás miembros de la Mesa Directiva. Este caso se produce, en concreto, en la elaboración y proyección del Presupuesto de la Cámara. Efectivamente, el artículo 14 del Reglamento subraya que “la Mesa Directiva proyectará el Presupuesto de la Cámara para su aprobación en Sala. El Presidente y los diputados-secretarios son solidariamente responsables para los pagos que se autoricen”. Esta facultad económica de la Mesa Directiva, si bien se ejerce colegiadamente, tiene grandes repercusiones para el Presidente, que, como establece el precepto citado, ostenta la responsabilidad de su buena elaboración.

Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República de Colombia las facultades de interpretación y aplicación del Reglamento corresponden a los Presidentes de las Cámaras. En particular, el artículo 50 del Reglamento de la Cámara de representantes establece: “Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden y decidir sobre las cuestiones que sobre él se suscitan.” También aquí se establece un equilibrio entre la decisión interpretativa de la Presidencia y la voluntad general de la Cámara, ya que, si bien corresponde al Presidente ejercer esta función, la Cámara mantiene la facultad de poder presentar una moción en la que se solicite la revocabilidad o anulabilidad de dicha norma interpretativa, por considerarse arbitraria o no ajustada a las normas y costumbres parlamentarias.

Como hemos subrayado más arriba, existe un segundo grupo de países entre los que se encuentra Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Uruguay, en los que la interpretación de las normas parlamentarias se atribuye a las Cámaras con carácter genérico. En efecto, en Costa Rica las disposiciones parlamentarias pueden ser interpretadas por la Cámara a través de reformas parciales del Reglamento; al Presidente le corresponde únicamente la facultad de dictar normas que cubran las posibles lagunas del procedimiento. No obstante, estos pronunciamientos presidenciales pueden ser objeto de moción por parte de los diputados.

El Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, establece concretamente en sus dos primeros artículos la composición del Directorio de la Asamblea:

“El Directorio de la Asamblea Legislativa se compondrá de un Presidente y dos Secretarios, éstos con la denominación de Primero y Segundo.” (Artículo 1.)

“Habrá también un Vicepresidente y dos Prosecretarios que reemplazarán en sus faltas temporales al Presidente y los Secretarios, respectivamente.” (Artículo 2.)

El hecho de que en la Asamblea Legislativa costarricense exista una facultad general para que la Cámara interprete el Reglamento a través de reformas parciales del mismo mecanismo que, por otra parte, está previsto en todas las normas reglamentarias de los Estados con Parlamentos democráticos, no obsta para que el Directorio, como órgano rector de la Cámara, no pueda ejercer sus funciones de aplicación e interpretación de las disposiciones parlamentarias. En concreto, esta función se atribuye al Presidente de la Asamblea aunque en términos genéricos. Así, el artículo 10 del Reglamento citado establece que “son atribuciones y deberes del Presidente de la Asamblea o de quien lo sustituya como tal... dirigir la discusión de acuerdo con este Reglamento”.

Una interpretación amplia de esta norma conduce a pensar que como consecuencia de esa dirección de la discusión y para la buena marcha de la misma, el Presidente tiene la facultad de interpretar el Reglamento; no sólo la facultad, sino también “el deber”, es, por tanto, una función imperativa e irrenunciable que ha de ejercerse obligatoriamente so pretexto de incumplir el propio Reglamento.

Procedimientos similares se siguen en Ecuador, Venezuela y Uruguay.

El tercer grupo lo constituyen aquellos países como Honduras, Panamá o México donde la facultad de interpretación se atribuye al órgano de dirección de la Cámara, es decir, a la Mesa. Así, en Honduras la Junta Directiva o Mesa es la competente para interpretar el Reglamento y suplir sus posibles lagunas.

El Reglamento interior del Congreso Nacional de Honduras otorga a la Presidencia de la Cámara una autoridad muy superior a la de los demás miembros de la Directiva. Esto se debe a la mayor permanencia en el cargo.

En efecto, la Directiva del Congreso Nacional, que está compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes por lo menos, dos Secretarios y dos Prosecretarios electos por la mayoría de votos de sus miembros, pero mientras el Presidente es elegido para un mandato de cuatro años, el resto de sus miembros lo son solamente para dos. Esto determina que la Presidencia ostente una supremacía sobre el resto de la Directiva, impuesta por su continuidad en su mandato. Dicha supremacía se revela en las atribuciones que el Reglamento otorga a la Presidencia en su artículo 26; entre otras se pueden citar las siguientes:

- Mantener el orden en las sesiones.
- Conceder la palabra a los Diputados que la pidieran.
- Llamar al orden a los Diputados que se salgan del asunto en discusión.
- Nombrar las comisiones necesarias y especiales, pudiendo unir las o separarlas, cuando lo crea conveniente, atendiendo la importancia de los asuntos sometidos a su consideración, excepto aquellas comisiones encargadas de especial importancia para la República, cuya designación se reserva a la Directiva.
- Acordar cuanto convenga al buen servicio del Congreso Nacional, haciendo las erogaciones necesarias, a cuyo fin la Junta Directiva elaborará el anteproyecto del Presupuesto respectivo.
- Decidir, con su voto de calidad, los empates que resultaren en las votaciones.
- Dar cumplimiento al Reglamento y a cualquier otra disposición del Congreso Nacional.

En este artículo 26 se entrecruzan funciones que podríamos calificar de ordinarias con otras mucho más amplias. Si bien es cierto que cualquier Presidente cuenta con atribuciones como el mantenimiento del orden, la dirección de los debates o el cumplimiento del Reglamento, la Presidencia del Congreso Nacional hondureño cuenta, además, con otros poderes que podemos

calificar de excepcionales como son, por ejemplo, la creación y el nombramiento de comisiones parlamentarias. Esta posición especial en la que se encuentra el Presidente de la Cámara determina la amplitud de sus facultades y, consecuentemente, su gran capacidad para interpretar las normas del Reglamento. Así lo establece el propio artículo 26, cuando señala como función genérica de la Presidencia la de “dar cumplimiento al Reglamento” que unida al resto de atribuciones, dan a la Presidencia una función de impulso de los trabajos de la Cámara. Efectivamente, el Presidente no sólo es el intérprete supremo del Reglamento y su mejor defensor, sino también quien, en último término, debe velar porque el Congreso Nacional cumpla estrictamente con las funciones que le atribuye la Constitución.

En Panamá las disposiciones reglamentarias se interpretan por la Mesa Directiva, aunque el Reglamento parlamentario prevé también la posibilidad de que sea la propia Asamblea Legislativa la que, mediante proposiciones, supla sus posibles lagunas. Estas proposiciones, que pueden ser presentadas individualmente por los parlamentarios, necesitan ser aprobadas por la mayoría de los miembros de la Cámara.

México, tanto en su Ley Orgánica del Congreso General como en el Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se manifiesta en esta misma tendencia de atribuir la interpretación de las normas parlamentarias al organismo directivo de la Cámara. El artículo 33, de la citada Ley Orgánica referente a la Cámara de Diputados, establece que “corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente... aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley, los Reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara”.

La Mesa Directiva, integrada por un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, aparece como órgano colegiado para dirigir los trabajos de la Cámara y, consecuentemente, para interpretar las normas del Reglamento. Sin embargo, este principio tiene sus peculiaridades. En efecto, tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y en los Reglamentos interiores de la Cámara de Diputados y de Senadores, se atribuyen al Presidente un conjunto de facultades desvinculadas de su Mesa Directiva respectiva. Así, a modo de ejemplo, se puede citar el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General donde se dice que son funciones del Presidente, entre otras: “Conducir los debates y dar curso reglamentario a los negocios de la

Cámara”, lo que implica, de manera evidente, una independencia respecto de la Mesa y, consecuentemente, unas facultades propias.

No obstante, su autoridad está supeditada a las decisiones de la Cámara, pues así lo manifiesta el propio Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22: “Cuando el Presidente no observare las prescripciones de este Reglamento, podrá ser reemplazado por el que hiciere sus veces; pero para esto se requiere que alguno de los miembros de la Cámara presente moción, que se adhieran a ella, por lo menos, dos de los miembros presentes y que ésta, después de sometida a discusión, en que podrán hacer uso de la palabra hasta dos individuos en pro y dos en contra, sea aprobada en votación nominal”.

La primera función del Presidente, aun antes de hacer cumplir las prescripciones reglamentarias, es que él, como máximo concedor y más cualificado de las mismas, cumpla con las disposiciones del Reglamento, pues no hay que olvidar que por encima de la autoridad de la Presidencia se encuentra la autoridad superior de la Cámara, la cual si considera que, en algún momento, su Presidencia no cumple con lo establecido en el Reglamento, podrá obligarle a renunciar a la alta misión a que ha sido llamado precisamente por ser incapaz de acatar las normas reglamentarias.

La facultad de interpretar las normas reglamentarias se conjuga con otra no menos importante, a saber, la de dictar normas sobre la organización y el funcionamiento de los debates parlamentarios. En este sentido existen, dentro del derecho parlamentario iberoamericano, tres límites que vienen a coincidir con los grupos planteados.

Así nos encontraríamos con un primer grupo de países entre los que se encuentran Venezuela, Honduras, Argentina, Costa Rica y Perú, donde la Presidencia de las Cámaras es la competente para dictar resoluciones sobre esta materia. En particular, en Perú el Presidente ejerce esta potestad con el asesoramiento del Oficial Mayor de la Cámara. En Costa Rica el procedimiento es prácticamente el mismo, aunque las resoluciones presidenciales pueden ser objeto de mociones por los parlamentarios, que pueden solicitar una votación sobre dicha norma presidencial.

Existe otro grupo de países en los que el órgano competente para dictar resoluciones son las Mesas, actuando colegiadamente. Este es el caso de Boli-

via y Colombia. Así, en Bolivia toda resolución que afecte al trabajo interno parlamentario es competencia de la Mesa Directiva, que resuelve sin apelación alguna. En Colombia, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, las resoluciones sobre organización y funcionamiento de las Cámaras se aprueba por las Mesas Directivas respectivas, salvo en casos especiales como pueden ser aquellos que afecten al Presidente de la Asamblea.

Por último, está un tercer grupo de países en los que esta facultad se atribuye a la propia Cámara. Este es el caso, por ejemplo, de Ecuador, Panamá y Uruguay. En Panamá el Pleno es quien, por mayoría, aprueba las resoluciones que afecten a la organización de la Asamblea. En Uruguay esta competencia también corresponde al Pleno, distinguiéndose entre normas “de trámite” y “normas fundamentales”. Las primeras se refieren única y exclusivamente a la organización interna de la Cámara, mientras que las segundas lo hacen al procedimiento legislativo de control. La diferencia entre unas y otras viene determinada por las mayorías requeridas, pues mientras que las resoluciones de trámite exigen únicamente mayoría simple para ser aprobadas, las resoluciones fundamentales requieren mayoría calificada.

Vemos cómo ambas facultades, es decir, la de interpretación y la de emisión de normas referentes a la organización y funcionamiento de las Cámaras, tienen en el Derecho Parlamentario iberoamericano una gran similitud.

Los Reglamentos parlamentarios se basan fundamentalmente en atribuir a los órganos de dirección de la Cámara la facultad de interpretar. Es lógico, que todo órgano colegiado, como es el Parlamento, el cual tiene la especial naturaleza de congregar en su seno a distintos partidos y facciones políticas, necesite de unos órganos de dirección que aseguren la buena marcha del trabajo legislativo. La Mesa y la Presidencia de la Cámara son, pues, órganos llamados a desempeñar esta función, función que tiene una naturaleza fiduciaria y, consecuentemente, basada en un pacto tácito de confianza entre los órganos llamados a desempeñar estas funciones y la propia Cámara. Esta relación de mutuo acuerdo se mantendrá en tanto en cuanto la Mesa y la Presidencia no rompan esa confianza que la Cámara ha depositado; para ello es imprescindible mantener los principios de imparcialidad e independencia.

## **SECCION DOCUMENTAL**

### **I. DISPOSICIONES RELEVANTES AL ORGANO LEGISLATIVO Y LA FORMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION DE LA UNION. DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS**

# **I. BASES DEL SISTEMA SOCIAL Y DE LA POLITICA DE LA URSS**

## **Capítulo 1**

### **Sistema político**

Artículo 1. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado socialista de todo el pueblo que expresa la voluntad y los intereses de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, de los trabajadores de todas las naciones y etnias del país.

Artículo 2. En la URSS, todo el poder pertenece al pueblo.

El pueblo ejerce el poder estatal a través de los Soviets de Diputados Populares, fundamento político de la URSS.

Todos los demás organismos estatales se encuentran bajo el control de los Soviets de Diputados Populares y les rinden cuenta de su gestión.

Artículo 3. La organización y la actividad del Estado soviético se estructuran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos del poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuentas al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada.

Artículo 4. El Estado soviético y todos sus órganos actúan sobre la base de la legalidad socialista, aseguran el orden jurídico y la protección de los intereses de la sociedad y de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Las instituciones estatales, las organizaciones sociales y los funcionarios están obligados a observar la Constitución de la URSS y las leyes soviéticas.

Artículo 5. Las cuestiones trascendentales de la vida del Estado se ponen a discusión de todo el pueblo y también se someten a su votación (referendo).

Artículo 6. El partido Comunista de la Unión Soviética y otros partidos políticos, así como sus uniones, las organizaciones sociales y los movimientos de masas participan en la formulación de la política del Estado soviético y en la administración de asuntos estatales y sociales a través de sus representantes electos de los Soviets de los Diputados Populares y por otras vías.

Artículo 7. Todos los partidos políticos, las organizaciones sociales y los movimientos de masas, en el ejercicio de sus funciones definidas en sus programas y reglas deben de operar dentro de la Constitución y las leyes soviéticas.

En la creación y operación de partidos, organizaciones y movimientos, no se permite que se pretenda cambiar el sistema constitucional soviético y la integridad del Estado socialista mediante la fuerza, o bien el minar la seguridad del Estado o encender rivalidades sociales, de nacionalidades o religiosas.

Artículo 8. Las colectividades de trabajadores participan en la discusión y solución de los asuntos del Estado y de la sociedad, en la planificación de la producción y del desarrollo social, en la preparación y colocación del personal, en la discusión y solución de los problemas de la dirección de las empresas e instituciones, en el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, en la utilización de los recursos destinados al fomento de la producción y también a medidas socio-culturales y estímulos materiales.

Las colectividades de trabajadores despliegan la emulación socialista, contribuyen a difundir los métodos avanzados de trabajo y a fortalecer la disciplina laboral; educan a sus miembros en el espíritu de la moral comunista y se preocupan por elevar su grado de conciencia política, su nivel cultural y su calificación profesional.

Artículo 9. El desarrollo del sistema político de la sociedad soviética se orienta fundamentalmente a seguir desplegando la democracia socialista: participación cada vez más amplia de los ciudadanos en la administración de los asuntos del Estado y de la sociedad, perfeccionamiento del aparato

estatal, elevación de la actividad de las organizaciones sociales, intensificación del control popular, fortalecimiento de la base jurídica de la vida estatal y social y ampliación de la publicidad de los asuntos públicos, tomándose siempre en cuenta la opinión pública.

### **III. ESTRUCTURA NACIONAL-ESTATAL DE LA URSS**

#### **Capítulo 8**

#### **La URSS, Estado federal**

Artículo 70. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado multinacional, federal y unido, configurado en base al principio de federalismo socialista y en virtud de la libre autodeterminación de las naciones y de la asociación voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos.

La URSS encarna la unidad estatal del pueblo soviético y agrupa a todas sus naciones y etnias para edificar conjuntamente el comunismo.

Artículo 71. En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas están unidas:

República Socialista Federativa Soviética en Rusia,  
República Socialista Soviética en Ucrania,  
República Socialista Soviética de Bielorrusia,  
República Socialista Soviética de Uzbekia,  
República Socialista Soviética de Kazajia,  
República Socialista Soviética de Georgia,  
República Socialista Soviética de Azerbaidzhán,  
República Socialista Soviética de Lituania,  
República Socialista Soviética de Moldavia,  
República Socialista Soviética de Letonia,  
República Socialista Soviética de Kirguizia,  
República Socialista Soviética de Tadzhihia,  
República Socialista Soviética de Armenia,  
República Socialista Soviética de Turkmenia,  
República Socialista Soviética de Estonia.

Artículo 72. Cada República federada conserva el derecho a separarse libremente de la URSS.

## Capítulo 12

### Sistema y principios de funcionamiento de los Soviets de Diputados Populares

Artículo 89. Los Soviets de Diputados Populares: el Congreso de Diputados Populares y el Soviet Supremo de la URSS, los Congresos de Diputados Populares y los Soviets Supremos de repúblicas federadas y autónomas, los Soviets de Diputados Populares locales, de territorios y regiones, de regiones autónomas y comarcas autónomas, de distritos rurales, ciudades, distritos urbanos, poblados y localidades rurales, constituyen un sistema único de órganos representativos de poder del Estado.

Artículo 90. El término de duración del cargo de los Soviets de Diputados populares es de cinco años.

Las elecciones de los diputados populares de la URSS son convocadas en no menos de cuatro meses antes de la expiración del término del cargo del Congreso de diputados populares de la URSS.

El término y procedimiento para convocar a elecciones de los diputados populares de la Unión, de las repúblicas autónomas y de los Soviets locales de diputados populares, serán determinados por las leyes de la Unión y de las repúblicas autónomas.

Artículo 91. Las cuestiones más importantes de toda la Unión, de las repúblicas y aquellas de trascendencia local serán resueltas en las sesiones de los Congresos de Diputados Populares de los Soviets Supremos y de los Soviets Locales de Diputados Populares o bien mediante referéndum.

Los Soviets Supremos de las repúblicas unidas y autónomas son electos directamente por los votantes y en las repúblicas donde se prevé la posibilidad de crear Congresos, por el Congreso de Diputados Populares. Los presídiums de los Soviets Supremos de los Soviets Locales de Diputados Populares y los presidentes de los Soviets son electos en concordancia con la Constitución de la URSS y las constituciones de las repúblicas unidas y autónomas.

Los Soviets de Diputados Populares forman comités, comisiones permanentes y establecen órganos ejecutivos y administrativos.

Los funcionarios electos o designados por los Soviets de Diputados Populares con excepción de los jueces, no pueden permanecer en el cargo por más de dos períodos consecutivos.

Cualquier funcionario puede ser destituido de su cargo en caso de que cumpla deficientemente sus funciones.

Artículo 92. Los Soviets de Diputados Populares forman los órganos de control popular, que conjugan el control estatal con el control público de los trabajadores en las empresas, instituciones y organizaciones.

Los órganos de control popular supervisan el cumplimiento de la legislación, de los programas y tareas del Estado; combaten las infracciones de la disciplina estatal, las manifestaciones de localismo, de estrecho enfoque departamental, la incuria y el despilfarro, el papeleo y el burocratismo; coordinan las labores de otros órganos de control; contribuyen al perfeccionamiento de la estructura y del funcionamiento del aparato estatal.

Artículo 93. Los Soviets de Diputados Populares dirigen directamente y a través de los órganos que generan, todos los sectores de edificación estatal, económica y sociocultural, adoptan decisiones, aseguran su cumplimiento y controlan su puesta en práctica.

Artículo 94. Los Soviets de Diputados Populares desarrollan su gestión sobre la base de la discusión y solución colectiva, libres y diligentes de los asuntos, de la transparencia, y la rendición regular de cuentas de los órganos ejecutivos y administrativos u de organismos creados por los Soviets ante éstos y ante la población, y de la amplia incorporación de los ciudadanos al ejercicio de sus funciones.

Los Soviets de Diputados Populares y los organismos que ellos crean, toman en cuenta la opinión pública, someten a discusión de los ciudadanos los asuntos más importantes de nivel nacional y local, informan sistemáticamente a los ciudadanos de su gestión y de las decisiones tomadas.

## **Capítulo 13**

### **Sistema electoral**

Artículo 95. Las elecciones de los diputados populares se celebran en circunscripciones electorales de uno o varios escaños por sufragio universal, igual, directo o secreto.

Un número de diputados de las repúblicas unidas y autónomas pueden ser electos por las organizaciones sociales, si es lo que prevé las constituciones de las repúblicas.

Artículo 96. Las elecciones de los diputados populares de los distritos electorales son mediante sufragio universal. Los ciudadanos de la URSS que hayan alcanzado la edad de 18 años tienen el derecho a votar.

Un ciudadano de la URSS que haya alcanzado la edad de 21 años puede ser electo diputado popular de la URSS.

Un ciudadano de la URSS no puede ser diputado simultáneamente en más de dos Soviets de Diputados Populares.

Los miembros del Gabinete de Ministros de la URSS de los Consejos de Ministros de las Repúblicas Unidas y Autónomas, los comités ejecutivos de los Soviets Locales de Diputados Populares, a excepción de los presidentes de estos órganos, los jefes de departamento, sectores y administraciones de los comités ejecutivos de los Soviets locales, y los jueces no pueden ser diputados del Soviet por el cual son designados o elegidos.

En los comicios no participan ciudadanos con enfermedades mentales, considerados incapaces por el tribunal, personas que cumplan condena, así como personas internadas por dictamen judicial.

Cualquier restricción directa o indirecta de los derechos electorales de los ciudadanos de la URSS está prohibida y será castigada por la ley.

Artículo 97. Las elecciones de diputados populares, promovidas en las circunscripciones electorales, se efectúan mediante sufragio universal: en cada circunscripción electoral el elector tiene derecho a un voto; todos los electores participan en las elecciones en iguales condiciones.

Artículo 98. Las elecciones de diputados populares, promovidas en las circunscripciones electorales, son directas: los ciudadanos eligen mediante sufragio directo a los diputados populares.

Artículo 99. En las elecciones de diputados la votación es secreta: se prohíbe el control de la expresión de voluntad de los electores.

Artículo 100. Tienen derecho a promover candidatos a diputado popular en las circunscripciones electorales, las colectividades laborales, las organizaciones sociales, las asambleas vecinales de electores y los militares en sus asambleas de unidades a militares, y el derecho a la promoción de candidatos a diputado popular, por organizaciones sociales, lo tienen sus órganos nacionales o republicanos, que toman en cuenta las candidaturas a diputado, presentadas por órganos locales, colectividades de base y miembros de esas organizaciones.

No se limita el número de candidatos a diputado. Cada participante en la asamblea preelectoral puede promover para la discusión cualquier candidatura, incluida la propia.

En los boletines electorales puede ser incluido cualquier número de candidatos.

Los candidatos diputados populares participan en la campaña electoral en igualdad de circunstancias.

Para que cada candidato a diputado tenga iguales condiciones la comisión electoral correspondiente, a través de un fondo único creado por el Estado, cubrirá los gastos para la preparación y sostenimiento de las campañas, pero los candidatos también pueden recibir contribuciones voluntarias de empresas, organizaciones sociales y de ciudadanos.

Artículo 101. La preparación de las elecciones de diputados populares se realiza abierta y públicamente.

La celebración de las elecciones está a cargo de las comisiones electorales, integradas por representantes de colectividades laborales, organizaciones sociales, asambleas vecinales de electores y de militares en sus unidades.

Se garantiza a los ciudadanos de la URSS, a las colectividades laborales y a las organizaciones sociales la posibilidad de profesionales y personales de los candidatos a diputado popular, así como el derecho de hacer propaganda en las asambleas, en la prensa, la radio y la TV, a favor o en contra de un candidato.

Las leyes de la URSS, de las repúblicas federadas y autónomas estipulan las normas de celebración de las elecciones de los diputados populares.

**Artículo 102.** Los electores y organizaciones sociales presentan mandatos a sus diputados.

Los Soviets de Diputados Populares correspondientes consideran los mandatos, y los toman en cuenta al elaborar los planes de desarrollo económico y social y al conformar el presupuesto, así como al adoptar decisiones sobre otras materias, aseguran el cumplimiento de los mandatos e informan a los ciudadanos acerca de su realización”.

## **Capítulo 14**

### **El diputado popular**

**Artículo 103.** Los diputados son representantes plenipotenciarios del pueblo en los Soviets de Diputados Populares.

Participando en la labor de los soviets, los diputados resuelven las cuestiones de la edificación estatal, económica y socio-cultural, organizan la aplicación de las decisiones de los soviets y controlan la labor de los órganos, empresas, instituciones y organizaciones estatales.

El diputado se guía en su actividad por los intereses generales del Estado, toma en cuenta las demandas de la población de la circunscripción electoral y procura el cumplimiento del mandato de los electores y las organizaciones sociales.

**Artículo 104.** Como regla, el diputado desempeña sus funciones sin abandonar sus actividades profesionales.

Durante las sesiones de los Congresos de Diputados Populares, los periodos de sesiones de los Soviets Supremos o Soviets de Diputados Populares locales, así como para que pueda cumplir sus funciones en otros casos previstos por la ley, el diputado es eximido del cumplimiento de sus obligaciones profesionales, reembolsando los gastos relacionados con su actividad de diputado, a expensas del respectivo presupuesto estatal o local.

**Artículo 105.** El diputado tiene derecho a presentar interpelaciones a los correspondientes órganos y funcionarios del Estado, que están obligados a responder a las mismas en la sesión del Soviet Supremo, Congreso de Diputados Populares o en la Sesión local del Soviet de Diputados Populares.

El diputado tiene derecho a dirigirse a todos los órganos, empresas, instituciones y organizaciones estatales y sociales para exponer asuntos relacionados con su gestión de diputados, y a participar en el examen de los problemas por él planteados. Los dirigentes de los correspondientes órganos, empresas, instituciones y organizaciones estatales y sociales están obligados a recibirle sin dilación y examinar sus proposiciones dentro de los plazos establecidos.

Artículo 106. El diputado tiene aseguradas las condiciones para desempeñar, sin impedimentos y con eficacia, sus derechos y obligaciones.

La Ley del estatuto del diputado y otros actos legislativos de la URSS y de las Repúblicas federadas y autónomas establecen la inmunidad de los diputados, así como otras garantías de su gestión.

Artículo 107. El diputado tiene el deber de rendir cuentas de su gestión y de la labor del Congreso de Diputados Populares, del Soviet Supremo o del Soviet de Diputados Populares local ante los electores, colectividades y organizaciones sociales que lo han elegido.

El diputado que no justificara la confianza de los electores o de la organización social podrá ser revocado, en cualquier momento, por decisión de la mayoría de éstos o de la organización social que lo ha elegido, según el procedimiento establecido por la ley.

## **V. EL CONGRESO DE DIPUTADOS POPULARES DE LA URSS Y EL SOVIET SUPREMO DE LA URSS**

### **Capítulo 18**

#### **El Congreso de Diputados Populares de la URSS y el Soviet Supremo de la URSS**

Artículo 108. El órgano supremo de poder en la URSS es el Congreso de Diputados Populares de la URSS.

El Congreso de Diputados Populares de la URSS está facultado para discutir y resolver todo problema que incumba a la URSS.

Es competencia exclusiva del Congreso de Diputados Populares de la URSS:

- 1) Promulgar la Constitución de la URSS e introducir enmiendas en ella;
- 2) Adoptar decisiones sobre cuestiones de estructuración nacional estatal en el marco que incumbe a la URSS;
- 3) Determinar la frontera nacional de la URSS; aprobar el cambio de fronteras entre repúblicas federadas;
- 4) Definir las líneas principales de la política interna y exterior de la URSS;
- 5) Aprobar los planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la URSS;
- 6) La elección tanto del Soviet Supremo de la URSS como de su Presidente;
- 7) La confirmación del Presidente del Tribunal Superior de la URSS, del Presidente de la Suprema Corte de la URSS y del Procurador General de la URSS;
- 8) La elección del Comité de Supervisión Constitucional de la URSS en la recomendación del Presidente del Soviet Supremo de la URSS;
- 9) La anulación de los actos adoptados por el Soviet Supremo de la URSS, y
- 10) Disponer la celebración de votaciones populares (referéndum).

El Congreso de Diputados Populares de la URSS aprueba las leyes de la URSS y las disposiciones por mayoría de votos del total de diputados populares de la URSS.

Artículo 109. El Congreso de Diputados Populares de la URSS está integrado por 2 250 diputados, que son elegidos en virtud de las siguientes normas:

750 diputados por circunscripciones electorales de territorio con igual número de electores;

750 diputados por circunscripciones electorales de territorio nacional, conforme a las siguientes normas: 32 diputados por cada república federada,

11 diputados por cada república autónoma, cinco diputados por cada región autónoma y un diputado por cada comarca autónoma;

750 diputados por organizaciones sociales de categoría nacional conforme a las normas establecidas por la Ley sobre las Elecciones de los Diputados Populares de la URSS.

Artículo 110. El Congreso de Diputados Populares de la URSS convoca su primera sesión en un plazo no mayor de dos meses a partir de la celebración de los comicios.

Por encargo de la Comisión de Credenciales que él mismo elige, el Congreso de Diputados Populares de la URSS decide reconocer los poderes de los diputados y, en caso de haber sido infringida la legislación electoral, anular la elección de los diputados en cuestión.

El Congreso de Diputados Populares de la URSS es convocado por el Soviet Supremo de la URSS.

Las sesiones ordinarias del Congreso de Diputados Populares de la URSS se celebran una vez al año por lo menos. Las sesiones extraordinarias se convocan a instancia del Soviet Supremo de la URSS, a petición de una de las cámaras del Soviet Supremo de la URSS, del Presidente de la URSS, o de no menos de un quinto de los diputados populares de la URSS o por iniciativa de una república federada mediante su órgano superior de poder estatal.

Preside la primera sesión del Congreso de Diputados Populares de la URSS el presidente de la Comisión Electoral Central para las elecciones de diputados populares de la URSS, y, posteriormente, el Presidente del Soviet Supremo de la URSS o su vicepresidente.

Artículo 111. El Soviet Supremo de la URSS es el órgano legislativo, administrativo y de control permanente del poder estatal en la URSS.

El Soviet Supremo de la URSS se elige por votación secreta de entre los diputados populares de la URSS en el Congreso de Diputados Populares de la URSS y rinde cuentas a éste.

El Soviet Supremo de la URSS está compuesto de dos cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades, que constan de igual número

de diputados. Ambas cámaras del Soviet Supremo de la URSS gozan de iguales derechos.

Las cámaras se eligen en el Congreso de Diputados Populares de la URSS por votación general de los diputados. El Soviet de la Unión se elige de entre los diputados populares de la URSS por circunscripciones electorales territoriales, y entre los diputados populares de la URSS por organizaciones sociales, tomando en cuenta el número de electores de la república federada o área. El Soviet de las Nacionalidades se elige de entre los diputados populares de la URSS por circunscripciones electorales de territorio nacional y de entre los diputados populares de la URSS por organizaciones sociales, con arreglo a la siguiente norma: 11 diputados por cada república federada, cuatro diputados por cada república autónoma, dos diputados por cada región autónoma y un diputado por cada comarca autónoma.

El Congreso de Diputados Populares de la URSS renueva cada año la quinta parte de los diputados del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades.

Cada Cámara del Soviet Supremo de la URSS elige su presidente y dos vicepresidentes. Los presidentes del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades encabezan las sesiones de sus respectivas cámaras y se encargan de aplicar su reglamento interno.

Presiden las sesiones conjuntas de ambas cámaras el Presidente del Soviet Supremo de la URSS, su primer vicepresidente o bien, por turno, los presidentes del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades.

Artículo 112. El Soviet Supremo de la URSS es convocado anualmente por el Presidente del Soviet Supremo de la URSS a sus periodos ordinarios de sesiones, primaverales y otoñales, cada uno de los cuales dura de tres a cuatro meses.

Los periodos extraordinarios de sesiones se convocan por el Presidente del Soviet Supremo de la URSS a instancia suya o a petición del Presidente de la URSS, de una república federada por conducto de su órgano superior de poder estatal o de no menos de un tercio de los diputados de una de las cámaras del Soviet Supremo de la URSS.

El periodo de sesiones del Soviet Supremo de la URSS comprende sesiones de las cámaras que se celebran por separado o en conjunto, así como

sesiones de las comisiones permanentes de las cámaras y de los comités del Soviet Supremo, celebradas durante el periodo de receso de las sesiones. El periodo de sesiones se inaugura y se clausura en sesiones por separado y en conjunto de las cámaras.

Al expirar el periodo de poderes del Congreso de Diputados Populares de la URSS, el Soviet Supremo conserva sus poderes hasta que el nuevo Congreso de Diputados Populares elija el nuevo Soviet Supremo de la URSS.

#### Artículo 113. El Soviet Supremo de la URSS:

1) Anuncia las elecciones de diputados populares de la URSS y da su visto bueno a los integrantes de la Comisión Electoral Central para las elecciones de diputados populares de la URSS;

2) A propuesta del Presidente de la URSS forma y suprime los Ministerios de la URSS y otros órganos centrales de la Dirección Estatal de la URSS;

3) A propuesta del Presidente de la URSS ratifica el Primer Ministro; aprueba, en la sesión, o rechaza la candidatura de los miembros del Gabinete de Ministros de la URSS y de los miembros del Consejo de Seguridad de la URSS; da su conformidad sobre la liberación de sus cargos de dichas personas;

4) Elige al Juez Supremo de la URSS, Tribunal Arbitral Superior de la URSS, designa al Procurador General de la URSS; ratifica al Colegio de la Procuraduría de la URSS, designa al Presidente de la Cámara de Control de la URSS;

5) Exige regularmente rendición de cuentas a los órganos que forma o elige, así como a los funcionarios que designa o elige;

6) Asegura la homologación de las normas legislativas en todo el territorio de la URSS, establece las bases de la legislación de la URSS y de las repúblicas federadas;

7) Realiza, en el marco de atribuciones de la URSS, la regulación legislativa de las relaciones de propiedad, de la gestión de economía nacional y de edificación sociocultural, del sistema financiero y presupuestario, de la retribución del trabajo y la formación de precios, de la tributación, de la protección del entorno y el aprovechamiento de los recursos naturales, del orden de realización de los derechos, libertades y deberes constitucionales de los ciudadanos, así como de otras relaciones;

8) Interpreta las leyes vigentes en la URSS;

9) Establece los principios generales de organización y funcionamiento de los órganos de poder y administración del Estado de nivel local y de repúblicas; establece las bases de la condición jurídica de las organizaciones sociales;

10) Presenta a consideración del Congreso de Diputados Populares de la URSS los proyectos de planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la URSS; ratifica los planes estatales de desarrollo económico y social de la URSS, el presupuesto estatal de la URSS; supervisa el cumplimiento del plan y del presupuesto; aprueba los informes de cumplimiento y de ejercicio de los mismos; en caso de necesidad, introduce modificaciones en el plan y el presupuesto;

11) Ratifica y denuncia los tratados internacionales de la URSS;

12) Ejerce el control de los préstamos concedidos por el Estado, de la asistencia económica y de otro orden a Estados extranjeros, así como de los acuerdos contraídos por el Estado en materia de préstamos y créditos, recibidos desde el exterior;

13) Define las medidas más importantes en materia de defensa y con vistas a garantizar la seguridad nacional; decreta la movilización parcial o total; declara el estado de guerra en caso de agresión armada contra la URSS o cuando sea necesario cumplir los compromisos internacionales de defensa mutua frente a la agresión;

14) Adopta decisiones acerca del empleo de contingentes de Fuerzas Armadas de la URSS en caso de que sea necesario cumplir compromisos convencionales internacionales para salvaguardar la paz y la seguridad;

15) Establece los grados militares, rangos diplomáticos y otros títulos especiales;

16) Instituye las órdenes y medallas de la URSS; establece los títulos honoríficos de la URSS;

17) Promulga las actas de amnistía de la URSS;

18) Tiene facultad de modificar los actos del Gabinete de Ministros de la URSS en el caso de que vayan en contra de la Constitución y las leyes de la URSS;

19) Deroga las disposiciones y órdenes de los Consejos de Ministros de las repúblicas federadas en caso de que no correspondan a la Constitución de la URSS y a las leyes de la URSS;

20) En el periodo entre las sesiones del Congreso de Diputados Populares de la URSS decide sobre la realización de una votación popular (referéndum de la URSS), y

21) Resuelve otros asuntos que son de incumbencia de la URSS a excepción de aquellas que son de competencia exclusiva del Congreso de Diputados Populares de la URSS.

El Soviet Supremo de la URSS adopta las leyes de la URSS y las disposiciones.

Las leyes y disposiciones promulgadas por el Soviet Supremo de la URSS no pueden contradecirse con las leyes y otras actas, promulgadas por el Congreso de Diputados Populares de la URSS.

Artículo 114. Tienen derecho de iniciativa Legislativa en el Congreso de Diputados Populares y en el Soviet Supremo de la URSS los diputados populares de la URSS, el Soviet de la Unión, el Soviet de las Nacionalidades, el Presídium del Soviet Supremo de la URSS, el Presidente del Soviet Supremo de la URSS, el Comité de Supervisión Constitucional de la URSS, el Presidente de la URSS, las repúblicas federadas por conducto de sus órganos superiores de poder estatal, las comisiones permanentes de las cámaras y Comités del Soviet Supremo de la URSS, Consejo de la Federación, el Tribunal Supremo de la URSS, el Fiscal General de la URSS y el Tribunal Arbitral Superior.

Cuentan también con derecho de iniciativa legislativa las organizaciones sociales mediante sus órganos nacionales y la Academia de Ciencias de la URSS.

Artículo 115. Los proyectos de leyes, presentados a consideración del Soviet Supremo de la URSS, son discutidos por las cámaras en sus sesiones por separado y en conjunto.

La ley de la URSS se considera aprobada si en cada cámara del Soviet Supremo de la URSS votan a su favor la mayoría de los diputados de la cámara.

Los proyectos de leyes y otros asuntos importantes de vida del Estado pueden ser sometidos a discusión de todo el pueblo por disposición del Soviet Supremo de la URSS, adoptada por iniciativa propia, o por petición de la república federada en representación de su órgano superior de poder del Estado.

Artículo 116. Cada cámara del Soviet Supremo de la URSS tiene derecho a considerar cualquier asunto que incumba al Soviet Supremo de la URSS.

Tienen prioridad de examen en el Soviet de la Unión los problemas relativos al desarrollo socioeconómico y a la edificación estatal de importancia primordial para todo el país; a los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos de la URSS; a la política exterior de la URSS; a la defensa, y a la seguridad de Estado de la URSS.

Tienen prioridad de examen en el Soviet de las Nacionalidades los problemas relativos a la igualdad nacional, a los intereses de las naciones, pueblos y grupos étnicos en armonía con los intereses comunes y las necesidades del Estado plurinacional soviético; al perfeccionamiento de la legislación de la URSS que regula las relaciones entre las nacionalidades.

Cada cámara aprueba disposiciones sobre los problemas de su competencia.

La disposición, aprobada por una de las cámaras, es pasada, en caso de necesidad, a la otra cámara y, una vez aprobada por ésta, cobra la fuerza de decreto del Soviet Supremo de la URSS.

Artículo 117. En caso de desacuerdo entre el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades, el asunto se somete al fallo de la Comisión de Conciliación, formada por ambas cámaras sobre bases paritarias, después de lo cual vuelve a estudiarse en sesión conjunta por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

Artículo 118. El Presídium del Soviet Supremo de la URSS está encabezado por el Presidente del Soviet Supremo de la URSS, quien establece la organización de las labores del Soviet Supremo. El Presídium del Soviet Supremo de la URSS está compuesto por los presidentes del Soviet de la Unión y del Soviet de Nacionalidades, sus vicepresidentes, los presidentes de las comisiones permanentes y de las cámaras y de los comités del Soviet

Supremo de la URSS y otros diputados populares de la URSS: uno de cada república federada, dos representantes de las repúblicas autónomas y uno de las provincias y regiones autónomas.

El Presídium del Soviet Supremo de la URSS prepara las reuniones del Congreso y las sesiones del Soviet Supremo de la URSS, coordina las actividades de las comisiones permanentes, de las cámaras y de los comités del Soviet Supremo de la URSS.

Organiza la preparación y celebración de las votaciones populares (referéndum), así como los debates públicos de los proyectos de leyes de la URSS y de otras cuestiones trascendentales de vida del Estado.

También publica en las lenguas de las repúblicas federadas las leyes de la URSS y otros actos aprobados por el Congreso de diputados populares, el Soviet Supremo de la URSS, sus cámaras y por el Presidente de la URSS.

Las resoluciones del Presidente del Soviet Supremo de la URSS se expresan en la forma de postanavleniye (decretos).

Artículo 119. El Presidente del Soviet Supremo de la URSS es electo por el Congreso de Diputados Populares de la URSS de entre los mismos diputados mediante el voto secreto por un término de cinco años y por no más de dos periodos consecutivos.

El Presidente del Soviet Supremo puede ser revocado de su cargo en cualquier momento por el Congreso de diputados populares mediante voto secreto.

El Presidente del Soviet Supremo de la URSS es responsable ante el Congreso de diputados populares de la URSS y ante el Soviet Supremo de la URSS.

El Presidente del Soviet Supremo puede emitir resoluciones en la convocatoria de sesiones a fin de tratar asuntos del Soviet Supremo.

Artículo 120. El Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades eligen de entre los miembros del Soviet Supremo de la URSS y de entre otros diputados populares de la URSS las comisiones permanentes de las cámaras para la redacción de los proyectos de ley, el estudio previo y la preparación de los asuntos que son de competencia del Soviet Supremo de la

URSS, así como para contribuir a la aplicación de las leyes de la URSS y de otras decisiones del Congreso de Diputados Populares de la URSS y del Soviet Supremo de la URSS, y para supervisar la gestión de los organismos e instituciones del Estado.

Las cámaras del Soviet Supremo de la URSS pueden también constituir con ese fin, sobre bases paritarias, comités del Soviet Supremo de la URSS.

El Soviet Supremo de la URSS, cada una de sus cámaras, crearán, cuando lo estimen conveniente, comisiones de pesquisas, de verificación y de otro género.

Las comisiones permanentes de las cámaras y los comités del Soviet Supremo de la URSS renuevan cada año la quinta parte de su membresía.

Artículo 121. Las leyes y otras decisiones del Congreso de Diputados Populares de la URSS y del Soviet Supremo de la URSS, las disposiciones de sus cámaras se adoptan, como regla, previo examen de los proyectos por las correspondientes comisiones permanentes de las cámaras o de los comités del Soviet Supremo de la URSS.

La designación y elección de los encargados en el Gabinete de Ministros de la URSS, del Juez Supremo de la URSS, del Tribunal Arbitral Superior de la URSS, de los Colegios de la Procuraduría de la URSS, y también del Presidente de la Cámara de Control de la URSS se realiza con acuerdo de las comisiones permanentes o comités del Soviet Supremo de la URSS.

Todos los órganos estatales y sociales, las organizaciones y los funcionarios públicos están obligados a obedecer las decisiones de las comisiones de las cámaras, de las comisiones y los comités del Soviet Supremo de la URSS y a facilitarles los datos y documentos necesarios.

Las recomendaciones de las comisiones y los comités se someten obligatoriamente al examen de los organismos, instituciones y organizaciones estatales y sociales. Los resultados del examen y las medidas adoptadas deben comunicarse a las comisiones y los comités en los plazos fijados por las mismas.

Artículo 122. El diputado popular de la URSS, en las sesiones del Congreso de Diputados Populares de la URSS y en los periodos de sesiones del Soviet Supremo de la URSS, tiene derecho de interpelación al Presidente

de la URSS en las reuniones del Congreso de Diputados, Gabinete de Ministros de la URSS, a los dirigentes de otros organismos que son constituidos o elegidos por el Congreso de Diputados Populares de la URSS o por el Soviet Supremo de la URSS. El organismo o funcionario público al que va dirigida la interpelación está obligado a dar una contestación oral o por escrito, en un plazo no superior a tres días, en esta sesión del Congreso o en este periodo de sesiones del Soviet Supremo de la URSS.

Artículo 123. Los diputados populares de la URSS son eximidos del cumplimiento de sus obligaciones profesionales durante el plazo necesario para desempeñar su actividad de diputado en el Congreso de Diputados Populares de la URSS, en el Soviet Supremo de la URSS, en sus cámaras, comisiones y comités, así como entre la población.

El diputado popular de la URSS no podrá ser responsable penalmente, detenido ni sancionado administrativamente por vía judicial sin consentimiento del Soviet Supremo de la URSS y, entre los periodos de sesiones del mismo, sin consentimiento del Presídium del Soviet Supremo de la URSS.

Artículo 124. El Comité de Supervisión Constitucional de la URSS es elegido por el Congreso de Diputados Populares de la URSS para un periodo de 10 años de entre los expertos en política y derecho, y lo integran el presidente, el vicepresidente y 25 miembros del Comité, incluidos los representantes de cada república federada.

Las personas elegidas al Comité de Supervisión Constitucional de la URSS no podrán formar parte al mismo tiempo de los organismos cuyos actos supervisa el Comité.

Las personas elegidas al Comité de Supervisión Constitucional de la URSS, al cumplir sus deberes, son independientes y no deben obediencia más que a la Constitución.

El Comité de Supervisión Constitucional de la URSS:

1) Por iniciativa propia o por encargo del Congreso de Diputados Populares de la URSS, presenta al Congreso su dictamen sobre la conformidad de los proyectos de ley de la URSS, cuyo examen es de competencia del Congreso, con la Constitución de la URSS;

2) Presenta por iniciativa de no menos de una quinta parte, de los diputados populares de la URSS, del Presidente de la URSS, de los órganos

de poder superiores del Estado, de las repúblicas federadas, las conclusiones al Congreso de diputados populares de la URSS, concernientes a la conformidad de las leyes de la URSS y otros actos adoptados por el Congreso con la Constitución.

Presenta por instrucciones del Congreso de diputados populares de la URSS o mediante iniciativa del Soviet Supremo de la URSS, conclusiones concernientes a la conformidad de los decretos del Presidente de la URSS con la Constitución y leyes de la URSS.

3) Presenta por iniciativa propia o petición del Congreso de diputados populares, o por iniciativa del Soviet Supremo de la URSS, del Presidente de la URSS, del Presidente del Soviet Supremo de la URSS o por los órganos superiores de poder estatal de las repúblicas federadas, conclusiones (un dictamen) al Congreso de diputados populares o al Soviet Supremo de la URSS, concernientes a la conformidad de las constituciones de las repúblicas federadas, con la Constitución y las leyes de la URSS;

4) Presenta por iniciativa propia o a petición del Congreso de diputados populares o a iniciativa de no menos de la quinta parte de los miembros del Soviet Supremo de la URSS, del Presidente de la URSS, o de los órganos superiores de poder estatal de las repúblicas federadas, conclusiones al Soviet Supremo de la URSS, o al Presidente de la URSS sobre la conformidad de los actos del Soviet Supremo de la URSS, de sus cámaras y proyectos, de actos sujetos a consideración de estos órganos de acuerdo a la Constitución y leyes de la URSS, adoptadas por el Congreso de diputados populares, conforme a las resoluciones y órdenes del Gabinete de Ministros de la URSS que deben de ir de acuerdo a la Constitución y leyes de la URSS y aquellas adoptadas por el Soviet Supremo de la URSS sobre la conformidad de los tratados internacionales y otras obligaciones de la URSS y de las repúblicas federadas con la Constitución y leyes de la URSS;

5) Presenta por instrucciones del Congreso de diputados populares de la URSS o a iniciativa del Soviet Supremo de la URSS, de sus cámaras, del Presidente de la URSS, de las comisiones permanentes, de las cámaras y comités del Soviet Supremo de la URSS, del Gabinete de Ministros de la URSS, de los órganos superiores de poder estatal de las Repúblicas Unidas, de la Cámara de Control de la URSS, del Procurador General de la URSS, del Tribunal Arbitral Superior de la URSS, de los órganos de toda la Unión, de las organizaciones sociales, de la Academia de Ciencias de la URSS, emite un dictamen sobre la conformidad de los actos de otros órganos esta-

tales y organizaciones sociales, las cuales deben de estar de acuerdo con la Constitución y leyes de la URSS y no estar sujetas a supervisión procuratorial.

El Comité de Supervisión Constitucional de la URSS tiene derecho a presentar dictámenes por propia iniciativa sobre la conformidad de los actos de los órganos superiores de poder estatal y de administración de la URSS al igual que otros órganos formados o elegidos por el Congreso de Diputados Populares de la URSS y el Soviet Supremo de la URSS, de acuerdo con la Constitución y leyes de la URSS.

Cuando un acto o una medida específica no está en conformidad con la Constitución y leyes de la URSS, el Comité de Supervisión Constitucional dirige un dictamen al órgano que emitió el acto para que retire el acto. La adopción del dictamen suspende los efectos del acto con excepción de aquellas leyes de la URSS adoptadas por el Congreso de diputados populares y de las constituciones de las Repúblicas federadas. Cuando un acto o medida que de acuerdo con el dictamen del comité viola los derechos y libertades de los ciudadanos perderá su fuerza desde el momento mismo en que se adoptó tal dictamen.

El órgano que emitió el acto deberá adecuarlo conforme a la Constitución y leyes de la URSS; de no hacerlo, el Comité de Supervisión Constitucional emitirá un dictamen al Congreso de diputados populares de la URSS, al Soviet Supremo de la URSS, al Presidente de la URSS, al Gabinete de Ministros de la URSS, respectivamente, para que deroguen los actos de los organismos o funcionarios subordinados, que contradigan la Constitución o leyes de la URSS.

Los dictámenes del Comité sólo pueden ser anulados por el Congreso de Diputados Populares mediante una decisión adoptada por las dos terceras partes de los votos del total del número de diputados populares de la URSS.

La organización y procedimientos del Comité de Supervisión Constitucional de la URSS son reglamentados por la Ley sobre la Supervisión Constitucional en la URSS.

Artículo 125. El Congreso de diputados populares de la URSS, y el Soviet Supremo de la URSS, supervisan la actividad de todos los organismos estatales que se les supeditan.

El Soviet Supremo de la URSS dirige la actividad de la Cámara de Control de la URSS, periódicamente escucha su informe sobre el resultado del control de los ingresos y gastos de los recursos de la Tesorería de la Unión y la utilización de la propiedad común de toda la Unión.

La organización y la función de la Cámara de Control de la URSS se determina por las leyes de la URSS.

Artículo 126. La actividad del Congreso de Diputados Populares de la URSS, del Soviet Supremo de la URSS y de sus órganos se rige por el Reglamento del Congreso de Diputados Populares de la URSS y del Soviet Supremo de la URSS, y por otras leyes de la URSS, que se promulgan sobre la base de la Constitución de la URSS.

## **Capítulo 15 (1)**

### **El Presidente de la URSS**

Artículo 127. El representante del Estado Soviético —la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas— es el Presidente de la URSS.

Artículo 127 (3). El Presidente de la URSS:

- 1) Garantiza la observancia de los derechos y libertades de los ciudadanos soviéticos y de la Constitución y leyes de la URSS.
- 2) Toma las medidas necesarias para proteger la soberanía de la URSS y de las repúblicas federadas así como también la seguridad del país y la integridad territorial y para implementar los principios de la Estructura Estado-Nacional de la URSS.
- 3) Representa a la URSS dentro del país y en las relaciones internacionales.
- 4) Encabeza el sistema de órganos de dirección estatal y garantiza su interrelación con los órganos superiores de poder estatal de la URSS.
- 5) Presenta anualmente al Congreso de Diputados Populares de la URSS un reporte sobre la situación del país; también informa al Soviet Supremo de la URSS respecto de los asuntos más importantes de la política interna y externa de la URSS.

6) Tomando en cuenta al Soviet de la Federación y de acuerdo con el Soviet Supremo de la URSS conforma el Gabinete de Ministros de la URSS, lleva a su consideración todos los cambios, presenta al Soviet Supremo de la URSS la candidatura al puesto de Primer Ministro; de conformidad con el Soviet Supremo de la URSS libera de sus obligaciones al Primer Ministro y los miembros del Gabinete de Ministros de la URSS.

7) Presenta al Soviet Supremo de la URSS candidatos para los puestos de Presidente del Consejo de Ministros de la URSS, para el Presidente del Comité de Control Popular de la URSS, para el Presidente de la Suprema Corte de la URSS, para el Procurador General de la URSS y el Presidente del Tribunal Arbitral Superior; el Congreso de Diputados Populares y al Soviet Supremo de la URSS en cuanto a dejar libres a los funcionarios ya mencionados, exceptuando al Presidente de la Suprema Corte de la URSS y de sus vicepresidentes.

8) Firma las leyes de la URSS, y tiene derecho a que dentro de un periodo no mayor de dos semanas, remitir la ley junto con las objeciones que le haya realizado de regreso al Soviet Supremo de la URSS para una nueva discusión y votación. Si el Soviet Supremo confirma su primera decisión por una mayoría de dos terceras partes en cada cámara, el Presidente deberá firmar la ley.

9) Tiene la facultad de modificar las postanovleniyes y rasporyazhenies (decisiones y órdenes) del Gabinete de Ministros de la URSS, los actos de los Ministerios de la URSS, y otros órganos subordinados a él, tiene facultades en asuntos relativos sobre la conducción de la Unión de la SSR, suspender la ejecución de los postanovleniyes y rasporyazhenies de los Soviets de Ministros de las repúblicas en casos de que violen la Constitución de la URSS y las leyes de la URSS.

9') Encabeza el Consejo de Seguridad de la URSS, en el cual se encarga de las recomendaciones para la realización práctica de la política de la Unión en materia de defensa del país y respalda la esperanza de la seguridad estatal en materia económica y ecológica; la superación de los efectos de los desastres naturales y otras situaciones extraordinarias; el aseguramiento de la estabilidad y el orden jurídico de la sociedad. Los miembros del Consejo de Seguridad de la URSS se eligen por el Presidente de la URSS tomando en cuenta la opinión del Consejo (Soviet) de la Federación y por acuerdo con el Soviet Supremo de la URSS.

10) Coordina las actividades de los órganos estatales para asegurar la defensa del país; es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la URSS, designa y destituye al Alto Comando de las Fuerzas Armadas de la URSS, confiere los altos rangos militares, y designa a los jueces de los tribunales militares.

11) Conduce las negociaciones de los tratados internacionales de la URSS y los firma, acepta las cartas credenciales y las cartas de retiro de los representantes diplomáticos de los estados extranjeros acreditados ante él. Designa y retira a los representantes diplomáticos de la URSS ante los estados extranjeros y las organizaciones internacionales. Confiere altos rangos diplomáticos y otros rangos especiales.

12) Confiere órdenes, medallas y títulos honorarios de la URSS.

13) Concede la ciudadanía de la URSS, decide los casos de renuncia a la ciudadanía de la URSS y de privación de dicha ciudadanía, así como la concesión de asilo e indulto.

14) Declara la guerra o una movilización parcial militar. Declara el estado de guerra en el caso de un ataque militar contra la URSS, poniéndolo a consideración inmediatamente al Soviet Supremo de la URSS. En interés de la defensa de la URSS y de la seguridad de sus ciudadanos puede declarar el Presidente la ley marcial en determinados lugares. El procedimiento para introducir la ley marcial y su régimen está determinado por la ley.

15) En interés de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos de la URSS, se dará aviso de la declaración de un estado de emergencia en el lugar en donde se lleve a cabo y si es necesario, se introducirá a instancia de o con el consentimiento del Presídium del Soviet Supremo o del órgano superior de poder estatal de la república que concierne. A falta de tal consentimiento, se llevará a cabo el estado de emergencia y se someterá la adopción de la decisión a la confirmación por el Soviet Supremo de la URSS sin dilación. Dicha resolución debe ser adoptada por una mayoría de por lo menos dos tercios del total del número de sus miembros.

En el caso del primer párrafo, puede introducirse temporalmente una orden presidencial para la observancia de la integridad territorial y la soberanía de la república federada.

El régimen para un estado de emergencia y también para una orden presidencial está previsto por la ley.

16) En el caso de un desacuerdo entre el Soviet de la Unión y el Soviet de Nacionalidades del Soviet Supremo de la URSS y que no pueda ser resuelto a través del procedimiento previsto por el Art. 117 de la Constitución de la URSS, el Presidente de la URSS podría considerar una salida contenciosa a fin de tener éxito para una solución aceptable. Si no es posible encontrar un consenso y existe la amenaza de interrumpir las actividades normales de los órganos superiores de poder estatal y de administración de la URSS el Presidente puede proponer al Congreso de diputados populares de la URSS que se lleve a cabo la elección de un nuevo Soviet Supremo de la URSS.

Artículo 127 (4). A proposición del candidato a la Presidencia de la URSS y conjuntamente con él se elige al Vicepresidente de la URSS. El Vicepresidente de la URSS realiza, a encargo del Presidente de la URSS, algunas de sus facultades y además sustituye al Presidente de la URSS en caso de su ausencia o de la imposibilidad de cumplimiento de sus obligaciones.

El Vicepresidente de la URSS no puede ser diputado popular.

Artículo 127 (5). En base a la Constitución y leyes de la URSS el Presidente de la URSS emite decretos, los cuales son obligatorios en todo el país.

Artículo 127 (6). El Presidente de la URSS tiene el derecho de inviolabilidad y sólo puede ser destituido por el Congreso de diputados populares de la URSS en el caso de que viole la Constitución o leyes de la URSS. Tal decisión es tomada por el Congreso de diputados populares de la URSS por iniciativa propia o del Soviet Supremo de la URSS por una mayoría de por lo menos dos tercios del total del número de diputados, tomando en cuenta las resoluciones del Comité de Supervisión Constitucional de la URSS.

## **Capítulo 15 (2)**

### **Consejo de la Federación**

Artículo 127 (8). El Presidente de la URSS encabeza al Consejo de la Federación, en un grupo en el que participan el Vicepresidente de la URSS, los Presidentes (los más altos, autoridades estatales) de las repúblicas. En las sesiones del Consejo de la Federación tienen derecho a participar las más altas autoridades estatales de las regiones autónomas y de los distritos autó-

nomos con derecho a participar con voto en caso de asuntos que afecten sus intereses.

El Consejo de la Federación, con fundamento en determinaciones (napravleniyes) emitidas en las sesiones del Congreso de Diputados Populares de la URSS, relativas a la política interna e internacional de la URSS, realiza la coordinación de la actividad de los órganos superiores de la dirección estatal de la Unión y de las repúblicas, cuida el cumplimiento del Tratado de la Unión, determina las medidas para la aplicación de la política nacional del gobierno soviético, garantiza la participación de las repúblicas en la solución de los asuntos de significado general, toma recomendaciones para la solución de los conflictos y la solución de las situaciones conflictivas en las relaciones internacionales.

Los asuntos que están relacionados con los intereses de los pueblos que no cuenten con su estructura nacional-estatal, se analizan en el Consejo de la Federación con participación de los representantes de estos pueblos.

Artículo 127 (10). Las decisiones del Consejo de la Federación se toman por no menos de dos terceras partes de votos y tienen la forma de Ukaz (decretos) del Presidente de la URSS.

En las reuniones del Consejo de la Federación puede participar el Presidente del Soviet Supremo de la URSS.

## **Capítulo 16**

### **El Gabinete de Ministros de la URSS**

Artículo 128. El Gabinete de Ministros es el órgano ejecutivo-administrador de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y se subordina al Presidente de la URSS.

Artículo 129. El Gabinete de Ministros de la URSS se compone de Primer Ministro, sus suplentes y de los ministros de la URSS.

La estructura del Gabinete de Ministros de la URSS se determina a propuesta del Presidente de la URSS al Soviet Supremo de la URSS.

En las sesiones de trabajo del Gabinete de Ministros de la URSS pueden participar con derecho a voto los responsables del gobierno de las repúblicas.

**Artículo 130.** El Gabinete de Ministros de la URSS tiene responsabilidad ante el Presidente de la URSS y el Soviet Supremo de la URSS.

Una vez formado el Gabinete de Ministros de la URSS presenta para su análisis al Soviet Supremo de la URSS el programa de sus actividades durante sus funciones.

El Gabinete de Ministros de la URSS una vez al año rinde cuentas de su trabajo al Soviet Supremo de la URSS.

El Soviet Supremo de la URSS puede expresar su voto de censura sobre el Gabinete de Ministros de la URSS, lo cual lleva a su destitución. La postanovleniye sobre este asunto se toma por mayoría de votos no menor de dos tercios del total de miembros del Soviet Supremo de la URSS.

**Artículo 131.** El Gabinete de Ministros de la URSS está autorizado a resolver los asuntos de la dirección estatal relacionados con la conducción de la URSS ya que ellos no entran, de acuerdo con la Constitución de la URSS, en la competencia del Congreso de Diputados Populares de la URSS, del Soviet Supremo de la URSS y del Consejo de la Federación.

**Artículo 132.** El Gabinete de Ministros de la URSS asegura la realización, conjuntamente con las repúblicas, de una política financiera-crediticia única, fundamentada en una divisa general; la estructuración y ejecución de un sistema financiero general; la realización de un programa económico general; la formación de fondos de desarrollo inter-republicanos, de fondos para prevenir las consecuencias de desastres y catástrofes espontáneos; la dirección, junto con las repúblicas, de un sistema único de transporte y de combustible-energético, en todo el país; la dirección de las empresas de defensa, investigaciones cósmicas, sistemas en la Unión de enlace e información, meteorología, geodesia, cartográfico, geología, metrología y otras; la realización de políticas de consenso en las áreas de conservación del medio ambiente; de seguridad ecológica, y de utilización del medio ambiente natural; la realización, conjuntamente con las repúblicas, de programas generales de víveres, de conservación de la salud, seguridad social, de ocupación de la población, preocupación sobre la maternidad y la infancia, cultura y educación, investigaciones fundamentales científicas y

estímulo del progreso científico-técnico; la aplicación de medidas para asegurar la defensa del país y la seguridad estatal; la realización de la política exterior de la URSS, la regulación de la actividad económica exterior de la URSS, la coordinación de la actividad política y económica exterior de las repúblicas, los asuntos aduanales; la realización, en conformidad con las repúblicas, de medidas para asegurar la legislación, los derechos y libertades de los ciudadanos, defensa de la propiedad, el orden general y lucha contra el crimen.

Artículo 133. El Gabinete de Ministros de la URSS, con fundamento y en ejecución de las leyes de la URSS y otras decisiones del Congreso de Diputados Populares de la URSS, del Soviet Supremo de la URSS, de los Ukaz del Presidente de la URSS, dicta postanovleniye y rasporyazheniye y vigila su cumplimiento. Las postanovleniye y rasporyazheniye del Gabinete de Ministros de la URSS, son de ejecución obligatoria en todo el territorio de la URSS.

Artículo 135. El Gabinete de Ministros de la URSS une y dirige el trabajo de los ministerios de la URSS y otros órganos que corresponden a él.

Para lograr acuerdos de consenso sobre los asuntos de la dirección estatal en los ministerios y otros órganos centrales de dirección estatal de la URSS se crean colegios, en los cuales participan los dirigentes de los correspondientes órganos de las repúblicas.

Artículo 136. La competencia del Gabinete de Ministros de la URSS, el orden de su actividad, la relación con otros órganos gubernamentales, y también la lista de los ministerios y otros órganos centrales de dirección estatal de la URSS se determinan por las leyes de la URSS.

**II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES  
Y LEGALES RELEVANTES AL PARLAMENTO  
FEDERAL ALEMAN**

# **1. DISPOSICIONES RELEVANTES DE LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA DE 1949**

## **II. *La Federación (Bund) y los Lander***

### **Artículo 20 (Principios constitucionales y derecho a la resistencia)**

(1) La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social.

(2) Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

(3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.

(4) Contra cualquiera que intente derribar ese orden les asiste a todos los alemanes el derecho a la resistencia cuando no fuere posible otro recurso.

### **Artículo 21 (Partidos)**

(1) Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y empleo de sus recursos, así como de su patrimonio.

(2) Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

## Artículo 30 (Funciones de los *Lander*)

El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los *Lander* en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario.

## Artículo 31 (Prioridad del derecho federal)

El derecho federal tiene prioridad sobre el derecho de los *Lander*.

## III. *El Parlamento Federal* (Bundestag)

### Artículo 38 (Elecciones)

(1) Los diputados del Parlamento Federal Alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.

(2) Es elector el que haya cumplido 18 años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad.

(3) La reglamentación se hará por ley federal.

### Artículo 39 (Legislaturas, constitución, convocación)

(1) El *Bundestag* es elegido para cuatro años. Su legislatura termina con la reunión del nuevo *Bundestag*. Las nuevas elecciones se celebrarán todo lo más pronto en el cuadragésimo séptimo mes después del comienzo de la legislatura.

(2) El *Bundestag* se reunirá a más tardar treinta días después de las elecciones.

(3) El Parlamento determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones. Su Presidente podrá convocarlo para una fecha anterior, debiendo hacerlo cuando lo exijan la tercera parte de los miembros, el Presidente Federal o el Canciller Federal.

### Artículo 40 (Presidente, Reglamento interno)

(1) El Parlamento Federal elige a su Presidente, los Vicepresidentes y los secretarios. Dictará su Reglamento interno.

(2) El Presidente ejerce el derecho de autoridad y el poder policial en el edificio del Parlamento Federal. Sin su autorización no puede realizarse en los locales del Parlamento Federal ningún registro o incautación.

#### Artículo 41 (Examen de la elección)

(1) El examen de la elección compete al Parlamento. De su decisión depende también si uno de sus miembros pierde su calidad de tal.

(2) Se admite el recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal contra la decisión del Parlamento.

(3) La reglamentación se hará por ley federal.

#### Artículo 42 (Sesiones, votaciones)

(1) Las reuniones del Parlamento Federal serán públicas. Por moción de una décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal podrá excluirse la presencia de público cuando así lo resuelva una mayoría de dos tercios. La votación de esa moción se hará en sesión no pública.

(2) Las resoluciones del Parlamento Federal requieren la mayoría de los votos emitidos, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa. El Reglamento interno puede admitir excepciones relativas a las elecciones que ha de celebrar el Parlamento Federal.

(3) Los informes verídicos sobre las sesiones públicas del Parlamento Federal y de sus comisiones quedan exentos de toda responsabilidad.

#### Artículo 43 (Presencia de los miembros del Gobierno y del Consejo Federal)

(1) El Parlamento Federal y sus comisiones podrán pedir la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal.

(2) Los miembros del Consejo Federal y del Gobierno Federal, así como sus delegados, tienen acceso a todas las sesiones del Parlamento y de sus comisiones. Deberán ser oídos en cualquier momento.

#### Artículo 44 (Comisiones investigadoras)

(1) El Parlamento Federal tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar comisiones investigadoras que

reunirán las pruebas necesarias en sesión pública. La sesión podrá celebrarse también a puerta cerrada.

(2) A las prácticas de prueba se aplicarán análogamente las disposiciones relativas al proceso penal. Permanecerá invariable el secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.

(3) Los tribunales y las autoridades administrativas están obligados a prestar ayuda judicial y administrativa.

(4) Las resoluciones de las comisiones investigadoras no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales quedan en libertad para apreciar y calificar los hechos que son objeto de la investigación.

#### Artículo 45a (Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa)

(1) El Parlamento Federal nombrará una Comisión de Asuntos Exteriores y una Comisión de Defensa.

(2) La Comisión de Defensa tiene también las facultades de una comisión investigadora. A pedido de una cuarta parte de sus miembros está obligada a iniciar una investigación sobre un determinado asunto.

(3) El artículo 44, inciso 1º, no se aplicará en materia de defensa.

#### Artículo 45b (Comisionado para Asuntos de la Defensa)

Para defender los derechos fundamentales y con carácter de órgano auxiliar del Parlamento Federal en el ejercicio del control parlamentario se nombrará a un Comisionado del Parlamento Federal para Asuntos de Defensa. La reglamentación se hará por ley federal.

#### Artículo 45c (Comisión de Peticiones)

(1) El *Bundestag* nombrará una Comisión de Peticiones encargada del tratamiento de las peticiones y reclamaciones dirigidas a él, según el artículo 17.

(2) Las facultades de la Comisión para el examen de reclamaciones serán reglamentadas por ley federal.

#### Artículo 46 (Privilegio de fuero e inmunidad)

(1) Los diputados no podrán en ningún momento ser sometidos a un procedimiento judicial o disciplinario ni responsabilizados en otra forma fuera

del Parlamento Federal a causa de su voto o de una declaración que hicieran en el Parlamento o en una de su comisiones. Esto no se aplicará a las ofensas calumniosas.

(2) A causa de actos sujetos a sanción penal, los diputados podrán ser responsabilizados o detenidos sólo con la autorización del Parlamento Federal, a no ser que sean detenidos en delito flagrante o en el curso del día siguiente.

(3) La autorización del Parlamento Federal es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.

(4) Todo procedimiento penal y todo procedimiento basado en el artículo 18, que se hubieren iniciado contra un diputado, así como todo arresto y toda restricción de su libertad personal deberán quedar en suspenso si lo solicitare el Parlamento Federal.

#### Artículo 47 (Derecho a negar el testimonio)

Los diputados tendrán la facultad de negar su testimonio referente a personas que les hubieren confiado hechos en su carácter de diputados, así como referente a los hechos mismos. Dentro de los límites de este derecho no será admisible el secuestro de documentos.

#### Artículo 48 (Derechos de los diputados)

(1) Los que presentaren su candidatura a un escaño del Parlamento tendrán derecho a las vacaciones necesarias para preparar su elección.

(2) Nadie podrá ser impedido de asumir y ejercer la función de diputado. No será lícito cualquier despido o cualquier rescisión de un contrato de trabajo por este motivo.

(3) Los diputados tienen derecho a una indemnización adecuada que asegure su independencia. Tienen derecho al uso gratuito de todos los medios de transporte estatales. La reglamentación se hará por ley federal.

### IV. *El Consejo Federal* (Bundesrat)

#### Artículo 50 (Tareas)

Por intermedio del Consejo Federal, los *Länder* cooperan en la legislación y administración de la Federación.

## Artículo 51 (Composición)

(1) El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos de los *Lander*, que los designan y los retiran. Los miembros del Consejo pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos Gobiernos.

(2) Cada *Land* tiene por lo menos tres votos. Los *Lander* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los de más de seis millones de habitantes cinco votos.

(3) Cada *Land* podrá enviar un número de miembros igual al de sus votos. Los votos de un *Land* podrán ser emitidos sólo uniformemente y por los miembros presentes o sus representantes.

## Artículo 52 (Presidente, Reglamento interno)

(1) El Consejo Federal elige su Presidente por un año.

(2) El Presidente convocará al Consejo, debiendo hacerlo cuando lo pidan los delegados de por lo menos dos *Lander* o el Gobierno Federal.

(3) El Consejo Federal adoptará sus resoluciones por lo menos por mayoría de votos. Dictará su Reglamento interno. Sus sesiones son públicas. Podrán celebrarse también sesiones a puerta cerrada.

(4) Podrán ser miembros de las comisiones del Consejo otros miembros o delegados de los Gobiernos de los *Lander*.

## Artículo 53 (Presencia de miembros del Gobierno)

Los miembros del Gobierno Federal tienen el derecho y, cuando les sea reclamada, la obligación de asistir a las reuniones del Consejo y sus comisiones, debiendo ser oídos en cualquier momento. El Gobierno Federal tendrá al Consejo al corriente respecto de la conducción de los negocios públicos.

## V. *El Presidente Federal*

### Artículo 54 (Elección)

(1) El Presidente Federal es elegido sin debate por la Asamblea Federal.

Es elegible todo alemán que posea el derecho a sufragio para el Parlamento Federal y haya cumplido 40 años de edad.

(2) El mandato del Presidente Federal dura cinco años. Se admite la reelección inmediata una sola vez.

(3) La Asamblea Federal se compone de los miembros del Parlamento Federal y un número igual de miembros elegidos por las representaciones populares de los *Lander*, según los principios de la elección proporcional.

(4) Resulta elegido el que obtenga los votos de la mayoría de los miembros de la Asamblea Federal. Si en dos votaciones esta mayoría no fuere alcanzada por ninguno de los candidatos, resultará elegido el que en otra votación reúna el mayor número de votos.

#### Artículo 55 (Incompatibilidades)

(1) El Presidente Federal no podrá pertenecer ni al Gobierno ni a un cuerpo legislativo de la Federación o de un *Land*.

(2) El Presidente Federal no podrá pertenecer a otra función retribuida, ningún oficio ni profesión, ni tampoco pertenecer a la administración o al consejo de vigilancia de una empresa de fines lucrativos.

#### Artículo 58 (Referendo)

Las disposiciones y resoluciones del Presidente Federal deberán ser refrendadas, para su validez, por el Canciller Federal o por el Ministro Federal competente en cada caso. Esto no rige para el nombramiento y el relevo del Canciller Federal, la disolución del Parlamento Federal a que se refiere el artículo 63 y el requerimiento mencionado en el artículo 69, inciso 3.

#### Artículo 61 (Acusación ante la Corte Constitucional Federal)

(1) El Parlamento Federal o el Consejo Federal podrán acusar al Presidente Federal ante la Corte Constitucional Federal por violación intencional de la Ley Fundamental o de otra ley federal. La iniciativa de enjuiciamiento debe ser presentada al menos por una cuarta parte de los miembros del Parlamento Federal o una cuarta parte de los votos del Consejo Federal. Para su aprobación requiere la mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento Federal o de dos tercios de los votos del Consejo Federal. La acusación estará representada por un delegado del órgano acusador.

(2) En caso de comprobar la Corte Constitucional Federal que el Presidente Federal es culpable de una violación intencional de la Ley Fundamental

o de otra ley federal, podrá declararlo separado del cargo. Mediante una decisión provisional podrá resolver, después de presentada la acusación, el impedimento del Presidente Federal para el ejercicio del cargo.

## **VI. *El Gobierno Federal***

### **Artículo 62 (Composición)**

El Gobierno Federal se compone del Canciller Federal y de los Ministros Federales.

### **Artículo 63 (Elección y nombramiento)**

(1) El Canciller Federal es elegido sin debate por el Parlamento Federal a propuesta del Presidente Federal.

(2) Resulta elegido el que reuniere los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal. El electo deberá ser nombrado por el Presidente Federal.

(3) Si la persona propuesta por el Presidente Federal no resultare elegida por el Parlamento Federal, éste podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un Canciller Federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

(4) Si en dicho plazo no se realizare la elección, se efectuará de inmediato otra votación, resultando elegido el que reciba la simple mayoría de los votos. Si el electo reuniere los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal deberá nombrarlo dentro de los siete días siguientes a la elección; si no alcanzare dicha mayoría, el Presidente Federal, dentro de los siete días, deberá nombrarlo o disolver el Parlamento Federal.

### **Artículo 64 (Nombramiento y relevo de los Ministros Federales)**

(1) Los Ministros Federales serán nombrados y relevados por el Presidente Federal a propuesta del Canciller Federal.

(2) Al tomar posesión de sus cargos, el Canciller Federal y los Ministros Federales prestarán ante el Parlamento Federal el juramento previsto en el artículo 56.

### **Artículo 65 (Atribuciones dentro del Gobierno Federal)**

El Canciller Federal fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas. Dentro de tales directrices cada Ministro Federal

dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera. Las divergencias de opinión que surjan entre los Ministros Federales serán resueltas por el Gobierno Federal. El Canciller Federal dirigirá los asuntos gubernamentales de acuerdo con un Reglamento interno establecido por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal.

#### Artículo 66 (Incompatibilidades)

El Canciller Federal y los Ministros Federales no podrán ejercer otra función retribuida, ningún oficio ni profesión, ni pertenecer a la administración ni tampoco, sin autorización del Parlamento, al consejo de vigilancia de una empresa de fines lucrativos.

#### Artículo 67 (Voto constructivo de desconfianza)

(1) El Parlamento Federal no podrá expresar su desconfianza al Canciller Federal sino mediante la elección, por la mayoría de sus miembros, de un sucesor y solicitando del Presidente Federal el relevo del Canciller. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando al que resulte electo.

(2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir 48 horas.

#### Artículo 68 (Voto de confianza, disolución del Parlamento Federal)

(1) Si una moción de voto de confianza del Canciller Federal no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Parlamento Federal dentro de un plazo de 21 días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el Parlamento por la mayoría de sus miembros elija otro Canciller Federal.

(2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir 48 horas.

### VII. *El régimen legislativo*

#### Artículo 70 (Delimitación de competencias legislativas entre la Federación y los *Lander*)

(1) Los *Lander* tienen la facultad legislativa en cuanto la presente Ley Fundamental no la confiere a la Federación.

(2) La delimitación de competencias entre la Federación y los *Lander* se rige por las disposiciones de la presente Ley Fundamental relativas a las legislaciones exclusiva y concurrente.

#### Artículo 76 (Proyectos de ley)

(1) La iniciativa para presentar proyectos de ley al Parlamento Federal corresponde al Gobierno Federal, a los miembros del Parlamento y al Consejo Federal.

(2) Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán enviarse primeramente al Consejo Federal. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Un proyecto de ley que el Gobierno Federal, a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al Consejo Federal, podrá ser enviado al Parlamento Federal al cabo de tres semanas, aun cuando el Gobierno Federal no hubiere recibido todavía el dictamen del Consejo Federal; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al Parlamento Federal.

(3) Los proyectos de ley del Consejo Federal deberán ser enviados al Parlamento Federal por el Gobierno Federal dentro de un plazo de tres meses. El Gobierno Federal deberá exponer su opinión al respecto.

#### Artículo 77 (Procedimiento legislativo)

(1) Las leyes federales serán acordadas por el Parlamento Federal cuyo Presidente las pasará, después de su adopción, sin demora alguna al Consejo Federal.

(2) Dentro de las tres semanas después de presentada la ley acordada, el Consejo Federal podrá exigir que se convoque una Comisión encargada de la discusión conjunta de proyectos de ley, integrada por miembros del Parlamento y del Consejo. La composición de esa Comisión y el procedimiento que ha de seguir serán establecidos por un Reglamento interno dictado por el Parlamento Federal con la aprobación del Consejo Federal.

Los miembros que el Consejo Federal delegue en esta Comisión no estarán sometidos a instrucciones. Cuando para una ley se requiera la aprobación del Consejo, la convocatoria podrá ser exigida también por el Parlamento Federal y el Gobierno Federal. Cuando la Comisión proponga una modifi-

cación del texto acordado, el Parlamento deberá adoptar una nueva resolución al respecto.

(3) Cuando una ley no requiera la aprobación del Consejo Federal, éste, una vez terminado el procedimiento a que se refiere el inciso 2, podrá impugnar dentro de dos semanas la ley acordada por el Parlamento. En el caso de la última frase del inciso 2, el plazo para la impugnación comienza con la entrada de la nueva resolución adoptada por el Parlamento Federal, en todos los demás casos con la llegada de la comunicación del Presidente de la Comisión prevista en el inciso 2, de que ha sido concluido el procedimiento seguido ante la misma.

(4) Si la impugnación fuere acordada por simple mayoría de votos del Consejo Federal, podrá ser rechazada por simple mayoría de los miembros del Parlamento. Si el Consejo hubiere acordado la impugnación por una mayoría de por lo menos dos tercios de sus votos, el rechazo por el Parlamento requiere también una mayoría de dos tercios, y por lo menos de la mayoría de los miembros del Parlamento.

#### Artículo 78 (Aprobación de las leyes federales)

Un proyecto adoptado por el Parlamento se transformará en ley si el Consejo lo aprobare o si no hiciere uso de la facultad que le concede el artículo 77, inciso 2, o si en el plazo indicado en el artículo 77, inciso 3, no hiciere la impugnación o la retirare o si la impugnación fuere rechazada por los votos del Parlamento.

## 2. REGLAMENTO DEL PARLAMENTO FEDERAL ALEMÁN<sup>1</sup>

### I. ELECCION DEL PRESIDENTE, DE LOS VICEPRESIDENTES Y DE LOS SECRETARIOS

#### Artículo 1º

#### *Constitución*

1. El Parlamento Federal, recientemente elegido, es convocado por el Presidente del Parlamento precedente a su primera sesión, a más tardar, dentro de los treinta días siguientes a las elecciones (art. 39 de la Ley Fundamental).

2. La primera sesión del Parlamento Federal es presidida por el Diputado de más edad —en caso de que éste no lo acepte, por el siguiente de más edad— hasta que el nuevo Presidente sea investido en su cargo o uno de sus Vicepresidentes.

3. El Presidente Decano nombra Secretarios provisionales a varios miembros del Parlamento Federal. A continuación se procederá al llamamiento nominal de todos los miembros del Parlamento Federal.

---

<sup>1</sup> Publicación del texto revisado del Reglamento del Parlamento Federal Alemán, según publicación de 2 de julio de 1980.

El Parlamento Federal Alemán ha aprobado el día 25 de junio de 1980 el siguiente texto revisado de su Reglamento. Esta versión revisada entra en vigor el día 1o. de octubre de 1980. Sustituye al Reglamento del Parlamento Federal Alemán en la versión de su publicación de 22 de mayo de 1980 (Boletín Oficial Alemán, tomo I, p. 628), enmendado últimamente por resolución de 19 de junio de 1975. (Publicación de 24 de junio de 1975; Boletín Oficial Alemán, tomo I, p. 1848.)

4. Una vez que se haya constatado la existencia del quórum, se procederá a la elección del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Secretarios.

#### Artículo 2º

##### *Elección del Presidente y de los Vicepresidentes*

1. El Parlamento Federal elige —con papeletas encubiertas (art. 49) y en distintas votaciones— al Presidente y a sus Vicepresidentes para toda la duración del periodo electoral.

2. Se considerará elegido aquel que obtenga los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal. En caso de que no se consiga mayoría alguna en la primera votación, podrán ser propuestos nuevos candidatos para una segunda votación.

En el caso de que entonces tampoco se consiga una mayoría de votos de los miembros del Parlamento Federal, aquellos dos candidatos que hayan obtenido el número más elevado de votos tomarán parte en una tercera votación. En caso de igualdad de votos, se elegirá por alzar de manos del Presidente en funciones.

#### Artículo 3º

##### *Elección de los Secretarios*

El Parlamento Federal decide el número de secretarios que han de ser elegidos. Estos pueden ser elegidos conjuntamente, basándose en una proposición de los Grupos Parlamentarios. Al efectuar la constatación del número de Secretarios y su asignación a los Grupos Parlamentarios, se tendrá en cuenta el contenido del artículo 12.

## II. ELECCION DEL CANCELLER FEDERAL

#### Artículo 4º

##### *Elección del Canciller Federal*

La elección del Canciller Federal (art. 63 de la Ley Fundamental) se efectúa con papeletas encubiertas (art. 49). Las propuestas de candidato para las

votaciones, de acuerdo con el artículo 63, párrafos 3 y 4, de la Ley Fundamental, han de ser firmadas por una cuarta parte de los miembros del Parlamento Federal, o por un Grupo Parlamentario que esté compuesto al menos por una cuarta parte de los miembros del Parlamento Federal.

### III. EL PRESIDENTE, LA MESA Y EL CONSEJO MAYOR

#### Artículo 5º

##### *La Mesa*

El Presidente y los Vicepresidentes forman la Mesa.

#### Artículo 6º

##### *Consejo Mayor*

1. El Consejo Mayor se compone del Presidente, de sus Vicepresidentes y de otros 23 miembros, que son nombrados por los Grupos Parlamentarios de acuerdo con el artículo 12. La convocatoria y dirección del Consejo Mayor corresponde al Presidente. Este debe convocarlo cuando así lo pida un Grupo Parlamentario.

2. El Consejo Mayor secunda al Presidente en sus tareas de dirección de los negocios parlamentarios. Dicho Consejo procura lograr un acuerdo entre los Grupos Parlamentarios sobre la ocupación de los cargos de Presidentes de las Comisiones y de sus Vicepresidentes, así como también sobre el plan de trabajo del Parlamento Federal. Al desempeñar dichas tareas, el Consejo Mayor no es ningún órgano facultado para adoptar decisiones.

3. El Consejo Mayor decide sobre los asuntos internos del Parlamento Federal, siempre que éstos no estén reservados al Presidente o a la Mesa. El Consejo Mayor dispone la utilización de las salas y estancias destinadas al Parlamento Federal. Dicho Consejo elabora el cálculo estimativo del plan presupuestario especial del Parlamento Federal, del cual la Comisión de Presupuestos solamente podrá divergir de conformidad con el Consejo Mayor.

4. Para asuntos de la Biblioteca, del Archivo y de otros medios de documentación, el Consejo Mayor instaurará una Subcomisión permanente, a la

cual también podrán pertenecer miembros del Parlamento Federal que no lo sean de dicho Consejo Mayor.

## Artículo 7º

### *Funciones del Presidente*

1. El Presidente representa al Parlamento Federal, regulando los negocios parlamentarios. El Presidente salvaguarda los derechos del Parlamento Federal, velando por su dignidad, promueve sus labores, dirige justa e imparcialmente sus negociaciones y se cuida del orden interior de su sede. El Presidente tiene voto consultivo en todas las Comisiones.

2. El Presidente ejerce todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de todos los edificios, partes de edificios y solares destinados a la Administración del Parlamento Federal. El Presidente decreta un Reglamento Doméstico, de conformidad con la Comisión de Verificación Electoral, Inmunidad y Reglamento.

3. El Presidente concluye aquellos contratos que sean de importancia relevante para la Administración del Parlamento Federal, de conformidad con sus Vicepresidentes. La realización de los gastos fijados dentro de los márgenes del Plan Presupuestario es ordenada por el Presidente.

4. El Presidente es la autoridad superior disciplinaria y patronal de los funcionarios del Parlamento Federal, nombrándolos y colocándolos —de acuerdo con las prescripciones legales y generales de la Administración— y declarando su jubilación. Los empleados contratados que no hayan adquirido el estatus de «funcionario» también son colocados y despedidos por el Presidente. Cuando se trate de funcionarios de categoría superior o de personal contratado de dicha categoría el Presidente adoptará las medidas descritas en las frases 2 y 3 del presente párrafo de conformidad con los Vicepresidentes; cuando se trate de funcionarios en posición directiva (de la categoría alemana «A 16» y superior) o de personal contratado en posición análoga, éstos serán nombrados, empleados y ascendidos de posición o de rango por el Presidente con el consentimiento de la Mesa.

5. El párrafo 4 también será válido para el personal asignado al Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas (*Wehrbeauftragter*). Las medidas correspondientes al párrafo 4, frase 4, serán adoptadas de conformidad con dicho Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas. Para efectuar la

designación, el nombramiento, el cambio, el traslado y la jubilación de un funcionario en posición directiva es necesario recabar la conformidad del Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas, el cual tiene derecho a presentar proposiciones para todas las decisiones correspondientes al párrafo 4 anterior.

6. En el caso de que el Presidente esté impedido para ejercer sus funciones, le representará uno de sus Vicepresidentes que pertenezca a aquel Grupo Parlamentario que, con arreglo al número de Diputados, se encuentre en segundo lugar.

## Artículo 8º

### *Presidencia de las sesiones*

1. En las sesiones del Parlamento Federal, el Presidente en funciones y dos Secretarios formarán la Presidencia de las mismas.

2. El Presidente determina —de conformidad con sus Vicepresidentes— el orden de sucesión en el que han de efectuarse las representaciones. En el caso de que el Presidente y los Vicepresidentes estén impedidos al mismo tiempo, la dirección será asumida por el Presidente Decano.

3. En el caso de que no se pueda disponer en número suficiente de los Secretarios elegidos para una sesión determinada, el Presidente en funciones nombrará otros miembros del Parlamento Federal en calidad de sustitutos de los Secretarios impedidos.

## Artículo 9º

### *Tareas de los Secretarios*

Los Secretarios secundan la labor del Presidente. Los secretarios se encargarán de leer en voz alta las Actas y documentos, de anunciar las deliberaciones, de llevar la lista de oradores, de proceder al llamamiento nominal de los Diputados, de efectuar el escrutinio de las votaciones, de supervisar la corrección de las actas del Pleno y de otros asuntos del Parlamento Federal, de acuerdo con las instrucciones del Presidente. El Presidente reparte las tareas a efectuar.

## IV. GRUPOS PARLAMENTARIOS

### Artículo 10

#### *Constitución de los Grupos Parlamentarios*

1. Los Grupos Parlamentarios son asociaciones compuestas al menos por un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal que pertenezcan a un mismo partido, o a partidos que —dada la circunstancia de tener metas políticas orientadas en la misma dirección— no estén en competencia en ningún Estado Federado (*Land*). En el caso de que miembros del Parlamento Federal se agrupen con arreglo a criterios divergentes de los expuestos en la frase 1 anterior, estos miembros agrupados precisan la aprobación del Parlamento Federal para poder ser reconocidos como Grupo Parlamentario.

2. La constitución de un Grupo Parlamentario, su denominación, el nombre y apellido de su Presidente, de sus miembros y de sus visitantes, han de ser notificados por escrito al Presidente del Parlamento Federal.

3. Los Grupos Parlamentarios pueden acoger a huéspedes o visitantes, los cuales no cuentan al efectuar la constatación del número de miembros de que se compone el Grupo Parlamentario en cuestión, pero que, sin embargo, son tenidos en consideración a efectos de la participación proporcional del número de miembros de cada uno de los distintos Grupos Parlamentarios para la constitución y nombramiento de los gremios y cargos mencionados en el artículo 12 del presente Reglamento.

4. Los miembros del Parlamento Federal que deseen agruparse sin alcanzar el número mínimo requerido para constituir un Grupo Parlamentario pueden ser reconocidos como «Agrupación», para la cual es válido el contenido de los párrafos 2 y 3 anteriores, aplicándolo analógicamente.<sup>1</sup>

5. Los Círculos Técnicos de Trabajo que puedan formarse entre Grupos Parlamentarios no pueden ser tomados como base para introducir modificaciones en la participación proporcional de cada uno de los distintos Grupos Parlamentarios a los efectos a los que hace referencia el artículo 12 del presente Reglamento.

---

<sup>1</sup> N. del T. Se ha elegido la palabra «Agrupación» para traducir el término alemán *Gruppe*, advirtiendo que este término no puede ser traducido al español por «Grupo Parlamentario».

## Artículo 11

### *Ordenación sucesiva de los Grupos Parlamentarios*

La ordenación sucesiva de los Grupos Parlamentarios es determinada por el número de miembros que tenga cada Grupo Parlamentario. Cuando se trate de Grupos Parlamentarios con igual número de miembros, se decidirá al azar, en sorteo efectuado por el Presidente del Parlamento Federal en una sesión del mismo. Los puestos de los miembros que hayan causado baja en el Parlamento Federal continuarán siendo computados en el Grupo Parlamentario al que habían pertenecido últimamente, hasta que su puesto sea ocupado de nuevo.

## Artículo 12

### *Participación proporcional de los Grupos Parlamentarios*

La composición del Consejo Mayor y de las Comisiones, así como también la regulación del nombramiento del Presidente de las distintas Comisiones, se efectuará en relación de proporcionalidad al número de miembros de cada uno de los distintos Grupos Parlamentarios. El mismo principio se aplicará a las votaciones que han de tener lugar en el Parlamento Federal.

## V. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO FEDERAL

### Artículo 13

#### *Obligaciones de los miembros del Parlamento Federal*

1. Los miembros del Parlamento Federal están obligados a tomar parte en los trabajos del mismo.

2. Todos los días en los que se celebren sesiones se expondrá una lista de asistencia, que ha de ser firmada por los miembros del Parlamento Federal. Las consecuencias de no haber firmado la lista de asistencia o de no tomar parte en una votación nominal resultan de la Ley sobre las Relaciones Jurídicas de los Miembros del Parlamento Federal Alemán (Ley de Diputados).

## Artículo 14

### *Vacaciones*

Las vacaciones serán concedidas por el Presidente del Parlamento Federal. No se concederán vacaciones por tiempo indeterminado.

## Artículo 15

### *Impugnación y pérdida de la calidad de Diputado*

Los derechos de un miembro del Parlamento Federal cuya calidad de Diputado es impugnada se regulan por las prescripciones de la Ley sobre la Verificación de las Elecciones. La pérdida de la calidad de Diputado también es reglamentada por dicha ley.

## Artículo 16

### *Inspección y entrega de las Actas*

1. Los miembros del Parlamento Federal tienen derecho a consultar cualquier Acta que se encuentre bajo la custodia del Parlamento Federal o de una de sus Comisiones; no está permitido que con ello se entorpezca la labor del Parlamento Federal o de sus Comisiones, de sus Presidentes o ponentes. La inspección de aquellas Actas y facturas personales que sean llevadas por el Parlamento Federal sobre sus miembros solamente es posible cuando se trate del Diputado afectado mismo. Si otros miembros del Parlamento Federal en calidad de ponentes o de Presidentes de Comisiones, o personalidades ajenas a la institución, desearan consultar dichas Actas, esto será solamente posible con una autorización del Presidente y del miembro afectado del Parlamento Federal. Aquellas Actas del Parlamento Federal que afectan personalmente a un miembro determinado del mismo podrán ser consultadas en cualquier momento por dicho miembro.

2. Para ser usadas fuera del edificio del Parlamento Alemán, las Actas solamente serán entregadas a los Presidentes y a los Ponentes de las Comisiones para sus trabajos.

3. El Presidente del Parlamento Federal puede conceder autorizaciones en casos excepcionales.

4. Referente a documentos confidenciales, es válido el Reglamento para Proteger el Mantenimiento de Secretos del Parlamento Federal Alemán (art. 17).

#### Artículo 17

##### *Reglamento para Proteger el Mantenimiento de Secretos*

El Parlamento Federal aprueba un Reglamento para Proteger el Mantenimiento de Secretos, el cual es parte integrante del presente Reglamento (Anexo 3), regulando el tratamiento de todos aquellos asuntos que han de ser protegidos por medidas especiales de seguridad, para evitar que tomen conocimiento de ellos personas que no estén autorizadas.

#### Artículo 18

##### *Normas de comportamiento*

Forman parte integrante del presente Reglamento las normas de comportamiento (Anexo 1) a aprobar por el Parlamento Federal, de acuerdo con el artículo 44, a), de la Ley sobre las Relaciones Jurídicas de los Miembros del Parlamento Federal Alemán (Ley de Diputados).

### VI. ORDEN DEL DIA, CONVOCATORIA, DIRECCION DE LA SESION Y MEDIDAS DE ORDEN

#### Artículo 19

##### *Sesiones*

Las sesiones del Parlamento Federal son públicas. De acuerdo con el artículo 42, párrafo 1, de la Ley Fundamental, el público puede ser excluido de dichas sesiones.

#### Artículo 20

##### *Orden del día*

1. La fecha y el orden del día para cada sesión del Parlamento Federal son acordados en el Consejo Mayor, a no ser que el Parlamento Federal haya

adoptado con anterioridad una decisión sobre el particular, o que el Presidente del mismo los haya fijado independientemente, de acuerdo con el artículo 21, párrafo 1.

2. El orden del día será comunicado a los miembros del Parlamento Federal, del Consejo Federal y del Gobierno Federal. En el caso de que nadie se oponga a ello, se considerará que el orden del día ha sido fijado al comenzar a tratar el punto 1. Una vez que se haya efectuado la apertura de una sesión plenaria del Parlamento Federal, cualquier miembro del mismo puede solicitar una modificación del orden del día antes de comenzar su tratamiento, siempre que aquél haya presentado su solicitud al Presidente del Parlamento Federal a las 18 horas de la víspera del día en cuestión, a más tardar.

3. Una vez fijado el orden del día, solamente se podrá deliberar sobre otros temas cuando no se oponga a ello un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal, o cuando el presente Reglamento permita la deliberación fuera del orden del día. El Parlamento Federal puede retirar en cualquier momento el tratamiento de una cuestión del orden del día, siempre que el presente Reglamento no prescriba otra cosa.

4. Las mociones de miembros del Parlamento Federal han de ser incorporadas —a instancias del solicitante— al orden del día de la sesión próxima y deliberadas, siempre que ya hayan transcurrido al menos seis semanas de sesiones desde que se repartieron los impresos (art. 123).

5. En el caso de que una sesión tenga que ser suspendida por falta de quórum, el Presidente del Parlamento Federal puede convocar una nueva sesión con el mismo orden del día y para el mismo día. Dentro de dicho orden del día, el Presidente del Parlamento Federal puede fijar el momento para que se repita la votación o elección malogradas, o retirar éstas del orden del día, a no ser que a ello se oponga un Grupo Parlamentario, o un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal.

## Artículo 21

### *Convocatoria por el Presidente*

1. El Presidente del Parlamento Federal puede fijar independientemente la fecha y el orden del día para una sesión del mismo cuando el Parlamento

Federal le autorice para ello o cuando por otro motivo —distinto del de la falta de quórum— no se pueda adoptar una decisión.

2. El Presidente está obligado a convocar el Parlamento Federal a instancias de una tercera parte de los miembros del mismo, del Presidente Federal o del Canciller Federal (art. 39, pfo. 3, de la Ley Fundamental).

3. Cuando el Presidente del Parlamento Federal haya fijado independientemente la fecha para una sesión del mismo o introducido adiciones en el orden del día —en otros casos distintos a los expuestos anteriormente—, aquél deberá recabar para ello la autorización del Parlamento Federal al comenzar la sesión.

## Artículo 22

### *Dirección de las sesiones*

El Presidente del Parlamento Federal abre, dirige y clausura las sesiones del mismo. Antes de clausurar la sesión, el Presidente dará a conocer la fecha de la sesión siguiente, de acuerdo con lo que se haya acordado en el Consejo Mayor, o con la resolución del Parlamento Federal al respecto.

## Artículo 23

### *Apertura del debate*

El Presidente del Parlamento Federal abrirá un debate sobre todas las cuestiones a deliberar fijadas en el orden del día correspondiente, a no ser que ello no sea admisible o que esté ligado a condiciones especiales.

## Artículo 24

### *Deliberación conjunta de varias cuestiones*

En cualquier momento se podrá adoptar la resolución de que aquellas cuestiones a tratar que sean de naturaleza semejante o que estén objetivamente relacionadas entre sí sean deliberadas conjuntamente.

## Artículo 25

### *Aplazamiento de las deliberaciones o conclusión del debate*

1. Cuando haya sido terminada la lista de oradores y nadie pida la palabra, el Presidente declarará que el debate ha concluido.

2. A instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal, éste puede aplazar las deliberaciones o clausurar el debate. La solicitud referente a la clausura del debate se antepone en la votación a la que se refiere al aplazamiento de las deliberaciones. La solicitud referente a la clausura del debate no podrá ser sometida a votación hasta que no haya hecho uso de la palabra —al menos una vez— cada uno de los Grupos Parlamentarios.

## Artículo 26

### *Aplazamiento de la sesión*

La sesión del Parlamento Federal solamente podrá ser aplazada cuando así lo decida éste, a propuesta de su Presidente, o a instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal.

## Artículo 27

### *Concesión y petición de la palabra*

1. A un miembro del Parlamento Federal solamente le está permitido hacer uso de la palabra cuando se la conceda el Presidente del mismo. En el caso de que el Presidente mismo desee intervenir en el debate, haciendo uso de la palabra, aquél tendrá que renunciar a la Presidencia mientras dure su intervención. Aquellos miembros del Parlamento Federal que deseen hacer uso de la palabra, refiriéndose a la materia en cuestión, habrán de pedirla, en general, dirigiéndose al Secretario encargado de llevar la lista de oradores. Para llamar la atención sobre asuntos relacionados con el Reglamento o con el orden del día, o para emitir declaraciones, se podrá pedir la palabra directamente, interviniendo en el debate en voz alta.

2. Para interpelar al orador que tiene la palabra con preguntas incidentales en el debate sobre una cuestión determinada, los miembros del Parlamento Federal pueden pedir la palabra haciendo uso del micrófono que se encuentra en la sala de sesiones. Las preguntas mencionadas, que han de ser breves y precisas, solamente podrán ser formuladas si el orador accede a los ruegos del Presidente al respecto.

## Artículo 28

### *Orden de sucesión de los oradores*

1. El Presidente determina en qué orden de sucesión han de hacer uso de la palabra los oradores. En esta tarea, el Presidente se dejará llevar por la preocupación de que las deliberaciones se lleven a cabo objetivamente y sean moduladas con arreglo a su finalidad, de que se tengan en cuenta las distintas orientaciones de los partidos, así como también lo que el orador afirma y las réplicas y objeciones correspondientes y el número de miembros de cada Grupo Parlamentario; especialmente se procurará que después de la intervención de un miembro del Gobierno Federal, o de un representante del mismo, tome la palabra alguien con una opinión divergente.

2. El primer orador que tome la palabra en el debate sobre mociones de miembros del Parlamento Federal no ha de pertenecer al Grupo Parlamentario que presenta la moción. El Diputado que presenta la moción y el ponente pueden pedir la palabra al principio y al final del debate. El ponente tiene derecho a hacer uso de la palabra en cualquier momento.

## Artículo 29

### *Referente al Reglamento y al orden del día*

1. A la hora de conceder la palabra, el Presidente dará preferencia a aquellas mociones que se refieran al Reglamento o al orden del día. La moción ha de referirse a la cuestión sobre la que se está deliberando o al orden del día.

2. Cuando se trate de mociones referentes al Reglamento, las cuales han de ser correspondidas (petición), el Presidente se puede limitar a conceder

únicamente la palabra al Diputado que presenta la moción; cuando se trate de otras mociones, el Presidente se puede limitar a conceder la palabra solamente a un portavoz de cada Grupo Parlamentario.

3. En el caso de que un miembro del Parlamento Federal pida la palabra para presentar una moción referente al Reglamento, sin que efectivamente hable sobre tal moción o no desee presentarla, en ese caso, el Presidente puede decidir discrecionalmente si deja continuar hablando al Diputado en cuestión.

4. Cuando se trate de mociones referentes al Reglamento, un solo orador no podrá hablar más de cinco minutos.

### Artículo 30

#### *Declaración referente al debate*

Para efectuar una declaración referente al debate en cuestión se concederá la palabra después de concluido el mismo o también tras su interrupción o aplazamiento. El Presidente podrá conceder preferentemente la palabra a aquellas intervenciones que vayan a replicar directamente lo que se ha dicho. Al pedir la palabra, se comunicará el motivo del deseo de intervenir en el debate. En la declaración referente al debate solamente está permitido negar aquellas manifestaciones referentes a la propia persona que han sido exteriorizadas a lo largo del debate, así como también rectificar o puntualizar las declaraciones propias; no está permitido que tal declaración dure más de cinco minutos.

### Artículo 31

#### *Declaración referente a la votación*

1. Una vez concluido el debate, todo miembro del Parlamento Federal puede hacer una declaración verbal referente a la votación final, que no durará más de cinco minutos; a tal fin, también se puede presentar una declaración por escrito, que constará en las Actas del Pleno.

2. Todo miembro del Parlamento Federal puede declarar antes de la votación que él no tomará parte en la misma.

## Artículo 32

### *Declaración fuera del orden del día*

El Presidente puede conceder la palabra para que se haga una declaración material o personal fuera del orden del día antes de que se comience con el mismo, después de concluido el debate o también tras su interrupción o aplazamiento. La declaración ha de ser comunicada anteriormente por escrito; no podrá durar más de cinco minutos.

## Artículo 33

### *La intervención verbal*

En principio, los oradores hablarán libremente (sin leer un manuscrito pudiendo usar para ello apunte).

## Artículo 34

### *Lugar del orador*

Los oradores hablarán utilizando el micrófono colocado en la sala del Parlamento para tal fin, o desde el púlpito.

## Artículo 35

### *Duración de las intervenciones verbales*

1. Las modalidades y duración de los debates sobre una cuestión a tratar son determinadas por el Parlamento Federal a propuesta del Consejo Mayor. En el caso de que el Consejo Mayor no llegue a un acuerdo a tenor de la frase 1 precedente, o que el Parlamento Federal no decida otra cosa, no está permitido que la intervención de cada uno de los distintos oradores dure más de quince minutos. A petición de un Grupo Parlamentario, uno de sus oradores puede tomar la palabra por una duración de hasta cuarenta y cinco minutos. El Presidente del Parlamento Federal puede autorizar la prolongación de este tiempo de duración de las intervenciones cuando así lo aconseje la cuestión sobre la que se debate o el transcurso de éste.

2. En el caso de que un miembro del Gobierno Federal, del Consejo Federal o uno de sus representantes hable durante más de veinte minutos, el Grupo Parlamentario que desee exponer una opinión divergente puede exigir para uno de sus oradores igual tiempo de intervención.

3. En el caso de que un miembro del Parlamento Federal sobrepase el límite del tiempo que se le impone a su discurso, el Presidente del Parlamento Federal le quitará la palabra, después de haberle amonestado una vez.

### Artículo 36

#### *Llamada al orden y a no salirse del tema*

El Presidente del Parlamento Federal puede amonestar al orador que se aparte del tema objeto del debate a que se atenga a dicho tema. El Presidente también puede llamar al orden a aquellos miembros del Parlamento Federal que violen el orden, mencionándolos por su nombre. La llamada al orden y el motivo que la ocasionó no pueden ser tratados por el orador que tome la palabra a continuación.

### Artículo 37

#### *Retirada de la palabra*

En el caso de que un orador sea amonestado tres veces durante su discurso o intervención a no salirse del tema y a respetar el orden —con la indicación a la segunda amonestación de las consecuencias que para él puede tener una reincidencia—, el Presidente está obligado a retirar al orador en cuestión la palabra, no pudiendo concedérsela de nuevo durante todo el debate sobre la misma cuestión.

### Artículo 38

#### *Exclusión de miembros del Parlamento Federal*

1. El Presidente del Parlamento Federal puede excluir del mismo a uno de sus miembros a causa de una violación grave del orden —aun cuando no haya tenido lugar ninguna llamada al orden—, expulsándole de la Sala del Parlamento Federal mientras dure la sesión del mismo. Antes de que

concluya la sesión en cuestión, el Presidente dará a conocer por cuántos días de sesión es excluido el Diputado expulsado. Un miembro del Parlamento Federal puede ser excluido por una duración de hasta treinta días de sesión.

2. El Diputado afectado ha de abandonar la Sala de sesiones del Parlamento Federal sin demora alguna. En el caso de que el Diputado haga caso omiso de la orden de expulsión, el Presidente del Parlamento Federal le indicará que su comportamiento tendrá como consecuencia una prolongación del periodo de exclusión.

3. Mientras dura la exclusión, el Diputado afectado tampoco podrá tomar parte en las sesiones de las Comisiones.

4. En el caso de que el Diputado en cuestión intente tomar parte ilegalmente en las sesiones del Parlamento Federal o de sus Comisiones, se aplicará analógicamente el párrafo 2, frase 2, precedente.

5. No se considerará que el Diputado afectado está suspendido. Este tampoco podrá firmar las listas de asistencia.

### Artículo 39

#### *Impugnación de la llamada al orden o de la exclusión*

La llamada al orden o la exclusión pueden ser impugnadas por el Diputado afectado, lo cual ha de hacerse por escrito, teniendo tiempo para ello hasta el próximo día de sesión plenaria del Parlamento Federal. La impugnación se incluirá en el orden del día de dicha sesión. El Parlamento Federal adoptará sin debate una Resolución al respecto. La impugnación no tiene efecto suspensivo alguno.

### Artículo 40

#### *Interrupción de la sesión*

Cuando surjan en el Parlamento Federal desórdenes perturbadores que pongan en peligro la continuación de las deliberaciones, el Presidente puede interrumpir la sesión por tiempo indeterminado, o suspenderla definitivamente. En el caso de que éste no consiga hacerse oír, abandonará el sillón

presidencial. Con este acto la sesión queda interrumpida. La continuación de la sesión es convocada por el Presidente.

#### Artículo 41

##### *Otras medidas de orden*

1. Los participantes a las sesiones que no sean miembros del Parlamento Federal y los visitantes están sometidos a la potestad del Presidente en cuestiones de orden.

2. Aquel que en la galería destinada a los visitantes del Parlamento Federal manifieste asentamiento o desaprobación, o perturbe el orden y la urbanidad, puede ser expulsado inmediatamente de allí por orden del Presidente del Parlamento Federal. A causa de desórdenes perturbadores, el Presidente puede ordenar que se desaloje la galería de visitantes.

#### Artículo 42

##### *Comparecencia de un miembro del Gobierno Federal*

A instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal, éste puede decidir que comparezca un miembro del Gobierno Federal ante el Parlamento.

#### Artículo 43

##### *Derecho a ser oído en cualquier momento*

Los miembros del Gobierno Federal y del Consejo Federal, así como también sus representantes, han de ser oídos en cualquier momento, a instancias de los mismos, a tenor del artículo 43, párrafo 2, de la Ley Fundamental.

#### Artículo 44

##### *Reapertura del debate*

1. La reapertura del debate en el Parlamento Federal tiene lugar —una vez que haya concluido el debate y después de haber transcurrido el límite

de tiempo dedicado a los oradores— cuando tome la palabra un miembro del Gobierno Federal, del Consejo Federal, así como también sus representantes, en el debate sobre las cuestiones a tratar.

2. En el caso de que se le conceda la palabra durante el debate a un miembro del Gobierno Federal, del Consejo Federal, o a un representante de éstos, para hablar sobre los asuntos en cuestión, aquellos Grupos Parlamentarios que ya hubieran llegado al límite del tiempo para intervenir verbalmente en el debate tienen derecho de nuevo a hacer uso de una cuarta parte del tiempo de que disponían.

3. En el caso de que tome la palabra un miembro del Gobierno Federal, del Consejo Federal, o uno de sus representantes, fuera del orden del día, se abrirá un debate sobre las manifestaciones de aquéllos a instancias de un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal. En este debate no está permitido presentar mociones materiales (*Sachanträge*).

#### Artículo 45

##### *Constatación de la existencia del quórum*

##### *Consecuencias de la falta de quórum*

1. El Parlamento Federal Alemán alcanza el quórum cuando más de la mitad de sus miembros se encuentren presentes en la sala de sesiones.

2. En el caso de que un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal pongan en duda, antes de comenzar una votación, que se alcance el quórum, no pudiendo tampoco ser afirmado únicamente por la Mesa de la sesión, en tal caso se comprobará si efectivamente existe dicho quórum en relación con el escrutinio de la votación (art. 51). El Presidente puede aplazar la votación por un breve espacio de tiempo.

3. Una vez que se haya constatado la falta de quórum, el Presidente suspenderá inmediatamente la sesión. Se aplica el artículo 20, párrafo 5. El deseo de votación nominal conserva su vigencia. Las abstenciones de votos y los votos no válidos se tendrán en cuenta a efectos de constatar la existencia o falta de quórum.

## Artículo 46

### *Formulación de la pregunta de la votación*

El Presidente del Parlamento Federal formulará la pregunta de tal forma que pueda ser contestada con «sí» o con «no». En general, lo que se formula en la pregunta es si se concede la aprobación, o si no se concede. En caso de disconformidad con la formulación de la pregunta, se puede pedir la palabra para presentar una moción referente al Reglamento. Cuando se impugne la formulación de la pregunta propuesta, decidirá el Parlamento Federal.

## Artículo 47

### *Fraccionamiento de la pregunta*

Cualquier miembro del Parlamento Federal puede pedir que se fraccione la pregunta. En el caso de que se pueda poner en tela de juicio la admisibilidad del fraccionamiento de la pregunta, cuando se trate de mociones que han sido presentadas por miembros del Parlamento Federal, decidirá sobre ello el que haya presentado la moción; sobre la admisibilidad del fraccionamiento, en otros casos, decidirá el Parlamento Federal. A petición de algún miembro del Parlamento Federal, la pregunta ha de ser leída en voz alta, inmediatamente antes de la votación sobre ella.

## Artículo 48

### *Normas para la votación*

1. La votación se llevará a cabo, o bien levantando la mano, o bien incorporándose la parte de los miembros del Parlamento Federal que voten afirmativamente y quedándose sentados aquellos que voten negativamente.

2. A no ser que la Ley Fundamental, una Ley Federal o el presente Reglamento contengan otras prescripciones, decidirá la mayoría simple. La igualdad de votos significa que la pregunta objeto de la votación ha sido contestada negativamente.

3. En el caso de que la Ley Fundamental, una Ley Federal o el presente Reglamento prescriban una mayoría determinada para adoptar una resolución

o para votar sobre alguna cosa, el Presidente del Parlamento Federal constatará expresamente que en efecto se ha conseguido la aprobación de la mayoría requerida.

#### Artículo 49

##### *Votaciones con papeletas encubiertas*

1. La votación será secreta en aquellos casos en los que una Ley Federal o el presente Reglamento prescriban que las votaciones efectuadas por el Parlamento Federal han de efectuarse por medio de papeletas (oficiales) encubiertas. Las papeletas para la votación no podrán ser entregadas a los Diputados hasta que no vayan a entrar en la cabina electoral (tratándose de un llamamiento nominal). Las cabinas electorales, previstas para garantizar el secreto de la votación, han de ser utilizadas al emitir el voto. Las papeletas electorales, identificables como tales, serán introducidas en las urnas electorales, previstas a tal fin, dentro del sobre electoral correspondiente.

2. El artículo 56, párrafo 6, número 4, del Reglamento Electoral Federal tiene validez en este caso, aplicándolo analógicamente.

#### Artículo 50

##### *Procedimiento cuando se trate de elegir la sede de un Organismo o Departamento Administrativo Federal*

1. En el caso de que en un proyecto de ley haya de adoptarse una resolución sobre la sede de un determinado Organismo o Departamento Administrativo Federal, la elección tendrá lugar antes de la votación final cuando se trate de más de dos proposiciones para la sede del organismo o departamento en cuestión.

2. El Parlamento Federal efectuará la votación por medio de papeletas electorales nominales, en las cuales ha de escribirse el nombre del lugar deseado. Se considerará elegido el lugar que haya obtenido la mayoría de votos. En el caso de que no se dé la mayoría necesaria, se efectuará una segunda votación sobre aquellos dos lugares que en la primera votación hubieran obtenido el mayor número de votos. Se considerará elegido el lugar que obtenga la mayoría de votos.

3. Estas prescripciones también son válidas, aplicándolas analógicamente, cuando —al efectuar las deliberaciones sobre una moción— sea necesario adoptar una decisión sobre la sede de un Organismo o Departamento Administrativo Federal.

4. Del mismo modo se procederá, cuando se trate de determinar competencias o de adoptar decisiones semejantes, existiendo más de dos mociones divergentes unas de otras.

## Artículo 51

### *Recuento de votos*

1. En el caso de que la Mesa de la sesión no se ponga de acuerdo sobre los resultados de la votación, se efectuará la contraprueba. Si después de efectuada ésta, persistiera aún el desacuerdo, se llevará a cabo el recuento de los votos. Por orden de la Mesa, el recuento se efectuará de acuerdo con el párrafo 2.

2. Una vez que los miembros del Parlamento Federal hayan abandonado la Sala de sesiones por requerimiento del Presidente, se cerrarán las puertas de dicha Sala, con excepción de las tres que serán usadas para efectuar la votación. En cada una de dichas puertas se colocarán dos Secretarios. A una señal del Presidente del Parlamento Federal, los Diputados entrarán de nuevo en la Sala de sesiones a través de las puertas mencionadas, que estarán señaladas con «Sí», «No» o «Abstención», siendo contados en voz alta por los Secretarios dispuestos ante ellas. El Presidente del Parlamento Federal hará una seña, que significa que el recuento ha concluido. Los miembros del Parlamento Federal que entren en la Sala de sesiones después de dicha señal no serán tenidos en cuenta. El Presidente y los Secretarios en servicio comunican públicamente el número de votos recontados por ellos. El Presidente da a conocer oficialmente el resultado.

## Artículo 52

### *Votación nominal*

Hasta el momento en que vaya a tener lugar la apertura de la votación, un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal pueden pedir que se lleve a cabo una votación nominal.

Los Secretarios del Parlamento Federal recogen en las urnas electorales las tarjetas destinadas a la votación, que han de contener el nombre del Diputado que toma parte en la votación y las declaraciones «Sí», «No» o «Me abstengo». Una vez que hayan sido recogidas todas las tarjetas, el Presidente del Parlamento Federal declara clausurada la votación. Los secretarios cuentan los votos. El Presidente da a conocer oficialmente el resultado de la votación.

### Artículo 53

#### *Casos en los que la votación nominal no es admisible*

La votación nominal no es admisible cuando se trate de adoptar una decisión sobre:

- a) el número de miembros de una Comisión;
- b) el acortamiento de plazos;
- c) el tiempo de duración de las sesiones del orden del día;
- d) el aplazamiento de la sesión;
- e) el aplazamiento de las deliberaciones y la clausura del debate;
- f) el fraccionamiento de una pregunta, y
- g) la delegación de un asunto a una Comisión.

## VII. LAS COMISIONES

### Artículo 54

#### *Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales*

1. Para preparar las deliberaciones en el Pleno, el Parlamento Federal crea Comisiones Permanentes. Para asuntos determinados, pueden ser creadas Comisiones Especiales.

2. Siempre que la Ley Fundamental o las Leyes Federales prescriban o admitan la constitución de Comisiones, la creación y el funcionamiento

de las mismas se regirá por las prescripciones del presente Reglamento, a no ser que se determine otra cosa en la Ley Fundamental, en las Leyes Federales o en Reglamentos especiales.

## Artículo 55

### *Constitución de Subcomisiones*

1. Para preparar sus labores, cualquier Comisión puede formar Subcomisiones de entre sus miembros, a no ser que una tercera parte de los Diputados de la Comisión se oponga a ello. En casos excepcionales, los Grupos Parlamentarios pueden también nombrar a miembros del Parlamento Federal que no pertenezcan a la Comisión.

2. Para determinar quién ha de ser el Presidente de la Subcomisión, la Comisión ha de dejarse llevar por la relación de proporcionalidad existente entre el número de miembros de los distintos Grupos Parlamentarios (art. 12). En el caso de que la Subcomisión sea constituida por un periodo de tiempo determinado, ésta sólo podrá ser disuelta prematuramente si la tercera parte de los miembros de la Comisión correspondiente no se opone a ello; en otros casos, la Subcomisión puede ser disuelta en cualquier momento por la Comisión. La Subcomisión ha de presentar su informe a la Comisión.

3. En una Subcomisión estará representado cada Grupo Parlamentario —a instancias propias— al menos con un miembro que lo esté en la Comisión; por lo demás, se tendrán en cuenta los principios contenidos en el artículo 12.

4. En el caso de que una moción sea remitida a varias Subcomisiones para su deliberación, o de que una cuestión a deliberar caiga dentro del ámbito de competencia de varias Subcomisiones, se puede formar entre ellas una Subcomisión conjunta.

## Artículo 56

### *Comisiones de Encuesta (Enquete-Kommission)*

1. Para preparar las Resoluciones sobre complejos materiales de gran amplitud o importancia, el Parlamento Federal puede crear la Comisión de

Encuestas (*Enquete-Kommission*). El Parlamento Federal está obligado a ello a instancias de una cuarta parte de sus miembros. La moción ha de especificar qué función o cometido tendrá la Comisión de Encuesta a instaurar.

2. Los miembros de la Comisión de Encuesta serán designados de acuerdo con los Grupos Parlamentarios y nombrados por el Presidente del Parlamento Federal. Cuando no se pueda lograr un acuerdo, los miembros de la Comisión serán nombrados por los Grupos Parlamentarios en relación de proporcionalidad con el número de miembros que tenga cada Grupo. El número de miembros de la Comisión de Encuesta (*Enquete-Kommission*) no ha de ser superior a nueve miembros, con excepción de aquellos miembros de los Grupos Parlamentarios que se mencionan en el párrafo 3.

3. Cada uno de los Grupos Parlamentarios enviará un miembro a la Comisión de Encuesta; por Resolución del Parlamento Federal pueden ser enviados varios miembros por cada Grupo.

4. La Comisión de Encuesta presentará un informe antes de que finalice el periodo electoral. Si se diera la circunstancia de que no se puede presentar un informe definitivo, se presentará un informe provisional, en base al cual el Parlamento Federal decidirá si la Comisión de Encuesta ha de proseguir su trabajo o suspenderlo.

## Artículo 57

### *Número de miembros de las Comisiones*

1. El sistema para lograr una composición de las Comisiones en consonancia con el artículo 12, así como también el número de miembros allí mencionados, será determinado por el Parlamento Federal.

2. Los Grupos Parlamentarios nombran a los miembros de la Comisión y a sus sustitutos.

3. El Presidente del Parlamento Federal da a conocer a éste los nombres de los miembros de la Comisión elegidos por primera vez, así como también las modificaciones ulteriores.

## Artículo 58

### *Designación del Presidente y de su Vicepresidente*

Las Comisiones designan a sus Presidentes y a los Vicepresidentes de éstos según los acuerdos adoptados en el Consejo Mayor.

## Artículo 59

### *Derechos y obligaciones del Presidente de la Comisión*

1. Al Presidente le corresponde la tarea de preparar, convocar y dirigir las sesiones de la Comisión, así como también ejecutar las Resoluciones de la misma.
2. El Presidente concederá la palabra en el orden de sucesión que ha sido pedida, teniendo en consideración los principios contenidos en el artículo 28, párrafo 1, frase 2, del presente Reglamento.
3. Aquellas personas que tomen parte en las sesiones de la Comisión sin ser miembros del Parlamento Federal y los visitantes están sometidos a la potestad del Presidente, por lo que se refiere a asuntos de orden público.
4. En el caso de que no esté garantizado que una sesión se desenvolverá ordenadamente, el Presidente puede interrumpirla, o suspenderla, de acuerdo con los Grupos Parlamentarios representados en la misma.

## Artículo 60

### *Convocatoria de las sesiones de la Comisión*

1. El Presidente puede convocar independientemente sesiones de la Comisión —dentro de los límites marcados por el Consejo Mayor en su plan para la celebración de reuniones (programación del tiempo)—, a no ser que la Comisión misma tome otras decisiones en casos determinados.
2. En el caso de que un Grupo Parlamentario representado en la Comisión o al menos una tercera parte de los miembros de la misma así lo soliciten —indicando el orden del día—, el Presidente está obligado a convocar una sesión de la Comisión para una fecha lo más próxima posible, dentro del plan de programación del tiempo.

3. El Presidente de la Comisión solamente está obligado a convocar una sesión fuera del plan de programación del tiempo o fuera del edificio del Parlamento Federal Alemán —donde habitualmente se celebran las sesiones— cuando así lo solicite un Grupo Parlamentario, un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal o una Resolución votada unánimemente por la Comisión, o además el Presidente del Parlamento Federal otorgue su autorización.

## Artículo 61

### *Orden del día de las Comisiones*

1. La fecha de celebración y el orden del día de las Comisiones es fijada por el Presidente, a no ser que la Comisión misma en cuestión decida con anterioridad al respecto.

2. La Comisión puede modificar o ampliar el orden del día, sin embargo, solamente en el caso de que ningún Grupo Parlamentario representado en la Comisión se oponga a ello.

3. El orden del día de cada una de las sesiones de la Comisión, junto con los datos referentes al lugar y fecha de celebración de la misma, y —siempre que ello haya sido acordado— la duración de la sesión en cuestión serán comunicados a los Ministerios Federales afectados y al Consejo Federal.

## Artículo 62

### *Tareas de las Comisiones*

1. Las Comisiones están obligadas a cumplir las tareas que les han sido delegadas lo antes posible. En su calidad de órganos de decisión del Parlamento Federal, las Comisiones tienen la obligación de recomendar al Parlamento Federal que adopte determinadas Resoluciones, las cuales objetivamente han de estar en relación inmediata con el proyecto de ley que les ha sido delegado, o referirse a cuestiones relacionadas directamente con éste. Las Comisiones, sin embargo, también pueden ocuparse de otras cuestiones de su ámbito de competencia. Los derechos más amplios que les hubieran sido delegados a las Comisiones por la Ley Fundamental, por una Ley Federal, en el presente Reglamento, o por Resolución del Parlamento Federal, no son afectados por lo dicho anteriormente.

2. Una vez transcurridas las diez semanas de sesiones posteriores a la fecha de delegación del proyecto de ley, un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal pueden solicitar que la Comisión informe al Parlamento Federal por medio del Presidente de la Comisión o del ponente sobre el estado de las deliberaciones. En el caso de que efectivamente se solicite esto, el informe correspondiente será incluido en el orden del día del Parlamento Federal.

### Artículo 63

#### *Comisión encargada de la redacción y correspondencia*

1. En consonancia con el artículo 66 del presente Reglamento, el Parlamento Federal solamente podrá ser informado por la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia.

2. En el caso de que se deleguen proyectos de ley a una pluralidad de Comisiones (art. 80 del presente Reglamento), las Comisiones afectadas han de acordar con la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia un plazo adecuado para el envío de sus tomas de posición respectivas. En el caso de que las tomas de posición en cuestión no sean enviadas a la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia dentro del plazo acordado, o de que no se haya tomado ningún acuerdo sobre dicho plazo, la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia podrá informar al Parlamento Federal lo más pronto, sin embargo, una vez transcurridas las cuatro semanas de sesiones de la Comisión posteriores a la fecha en la que fue delegado el proyecto de ley.

### Artículo 64

#### *Objeto de las deliberaciones*

1. El objeto de las deliberaciones son los proyectos de ley y las cuestiones delegadas a la Comisión, los cuales pertenecen a su ámbito de competencias (art. 62, párrafo 1, frase 3, del presente Reglamento).

2. En el caso de que a la Comisión le sean delegadas una pluralidad de proyectos de ley o mociones referentes todos ellos al mismo objeto, la Comisión decidirá cuál de los proyectos de ley o mociones servirá de objeto de las deliberaciones encaminadas a formular una recomendación de Resolución al Parlamento Federal. Los restantes proyectos de ley o mociones re-

ferentes al mismo objeto pueden ser declarados como despachados, aun en el caso de que no hayan sido tenidos en cuenta en las deliberaciones, o sólo parcialmente. En el caso de que un Grupo Parlamentario representado en la Comisión se oponga a que dichos proyectos o mociones sean declarados como despachados, se efectuará una votación sobre el asunto en cuestión. La recomendación de Resolución consistente en declarar los proyectos de ley o las mociones como despachados, o en rechazarlos, ha de ser presentada al Parlamento Federal.

## Artículo 65

### *Nombramiento del ponente*

Sin perjuicio de la Resolución que pueda tomar la Comisión, el Presidente de la misma nombrará uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones.

## Artículo 66

### *Información*

1. Informes de la Comisión sobre proyectos de ley dirigidos al Parlamento Federal han de ser hechos por escrito, pudiendo ser completados oralmente.

2. Los informes han de contener la recomendación de Resolución de la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia, con la motivación correspondiente, así como también la opinión de la minoría y las tomas de posición de las Comisiones participantes. En el caso de que hayan de tomar posición Federaciones Centrales de los municipios —en consonancia con lo prescrito en el art. 69, párrafo 5, del presente Reglamento— y siempre que se hayan celebrado sesiones informativas de acuerdo con el artículo 70, párrafo 1, las opiniones expuestas, en sus puntos principales, han de ser transmitidas en el informe correspondiente.

## Artículo 67

### *Quórum en la Comisión*

La Comisión alcanza el quórum cuando se hallen presentes la mayoría de sus miembros. Mientras no haya ningún miembro en la Comisión que,

antes de celebrarse la votación, pida la comprobación de la existencia del quórum por recuento de los miembros presentes, se considerará que la Comisión reúne el quórum. El Presidente de la Comisión puede aplazar por tiempo indefinido aquella votación que dio lugar a que se pidiera la comprobación de la existencia del quórum, así como también proseguir el debate o comenzar a tratar otro punto del orden del día, siempre que nadie se oponga a ello. Si la sesión de la Comisión es interrumpida por tiempo indefinido, una vez constatada la falta de quórum, y aun después de su reapertura no es alcanzado éste, en ese caso se considerará válida la frase 3 del presente párrafo.

#### Artículo 68

##### *Comparecencia de un miembro del Gobierno Federal ante la sesión de la Comisión*

El derecho de una Comisión a pedir que un miembro del Gobierno Federal comparezca ante ella es también válido cuando se trate de ser oído en una sesión pública. La petición correspondiente ha de ser votada en una sesión no pública.

#### Artículo 69

##### *Sesiones no públicas de la Comisión*

1. En principio, las deliberaciones de las Comisiones no son públicas. La Comisión puede decidir que la sesión sea pública cuando se delibere sobre una cuestión determinada, o sobre parte de ella. Se considerará que una sesión es pública cuando se permita la entrada a la prensa y a restantes, visitantes dentro de los límites de las posibilidades espaciales de que se dispone.

2. A aquellas sesiones de la Comisión que no sean públicas pueden asistir miembros del Parlamento Federal que no pertenezcan a la misma, en calidad de visitantes, a no ser que el Parlamento Federal decida, al constituir las Comisiones, limitar el derecho de asistencia a cada una de las distintas Comisiones a los miembros ordinarios de la misma y a sus sustitutos mencionados nominalmente. Esta limitación también puede ser introducida ulteriormente para la deliberación de determinadas cuestiones pertenecientes al ámbito de las competencias de las Comisiones. Las Comisiones pueden

decidir, en casos determinados, excepciones de la limitación del derecho de asistencia.

3. Cuando una Comisión, cuyas deliberaciones no sean confidenciales, se ocupe de proyectos de ley o mociones pertenecientes a miembros del Parlamento Federal, se enviará al primero de los que suscriben, si no es miembro de la Comisión, el orden del día, de modo que pueda asistir con voz consultiva a la sesión en cuestión, o se deje representar por otra de las personas que han firmado la moción. En casos especiales, el Parlamento Federal puede hacer comparecer o admitir, con voz consultiva, a sus deliberaciones a otros miembros del Parlamento Federal.

4. Sin perjuicio de las limitaciones legales del derecho de asistencia a las sesiones de las Comisiones, los Presidentes de los Grupos Parlamentarios tienen voz consultiva en todas las Comisiones y en las Comisiones Especiales (art. 54 del presente Reglamento). Dichos Presidentes pueden encomendar su representación a un miembro de su Grupo Parlamentario.

5. Cuando la Comisión delibere sobre un proyecto de ley que le ha sido delegado, por el cual se vean afectados intereses relevantes de municipios o de corporaciones municipales, se le dará a las Federaciones Centrales de los municipios existentes al nivel federal la oportunidad de tomar posición al respecto antes de que se adopte la Resolución correspondiente en la Comisión. Lo dicho es especialmente válido cuando se trate de proyectos de ley que serán ejecutados, total o parcialmente, por los municipios o por las corporaciones municipales que afecten a sus finanzas públicas directamente o que surtan efectos sobre su organización administrativa. Se puede renunciar a la observación de la prescripción de la frase 1 del presente párrafo cuando se trate de proyectos de ley presentados por el Gobierno y de la motivación del proyecto se deduzca claramente la opinión de las Federaciones Centrales de los municipios. Por lo dicho, no se ven afectados los derechos de la Comisión emanados del artículo 70, párrafo 1, del presente Reglamento.

6. En el caso de que la asistencia a las sesiones de la Comisión esté limitada a los miembros ordinarios de la misma y a sus sustitutos mencionados nominalmente, el que ha presentado la moción, que no sea miembro de la Comisión, únicamente podrá asistir cuando se trate de motivar el proyecto de ley en cuestión.

7. Para las deliberaciones sobre un documento confidencial (D.C.) del grado de mantenimiento del secreto *D.C.-Confidencial* y de grados superiores se aplicarán las prescripciones del Reglamento para Proteger el Mantenimiento de Secretos del Parlamento Federal Alemán.

8. Cuando varias Comisiones deliberen en sesión conjunta sobre el mismo objeto, éstas votarán por separado.

## Artículo 70

### *Sesiones públicas de audición*

1. Para obtener informaciones sobre el objeto de sus deliberaciones, una Comisión puede oír públicamente a expertos, representantes de intereses y a otras personas que puedan facilitar información. Cuando se trate de proyectos de ley cuya deliberación ha sido encomendada a las Comisiones, la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia está obligada a organizar tales audiciones siempre que lo solicite una cuarta parte de sus miembros; cuando se trate de cuestiones a deliberar dentro de los márgenes del artículo 62, párrafo 1, frase 3, del presente Reglamento, que no han sido delegadas, la audición se efectuará por Resolución de la Comisión. La Resolución adoptada sólo es admisible si la petición correspondiente había sido incluida en el orden del día de la Comisión.

2. En el caso de que, de acuerdo con el párrafo 1 precedente, la realización de una audición sea solicitada por la minoría de los miembros de la Comisión, han de ser oídas las personas designadas que hayan de facilitar información. Si la Comisión determinara una limitación de las personas que han de ser oídas, la minoría de la Comisión solamente podrá designar un número de personas que facilitan informaciones, para que sean oídas ante la misma, que esté en relación de proporcionalidad con el número de miembros que la representan en la Comisión.

3. La Comisión que participa en las mismas deliberaciones puede decidir la realización de una audición, de acuerdo con la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia, siempre que tal Comisión no haga uso de las posibilidades que le ofrece el párrafo 1 precedente, o que su audición se limite a cuestiones parciales del proyecto de ley que solamente afectan a su ámbito de competencia. A la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia se le comunicará el lugar y la fecha de la audición,

así como también los nombres del círculo de personas que han de ser oídas. Los miembros de dicha Comisión tienen derecho a formular preguntas durante la audición; de acuerdo con la Comisión dicha, tal derecho puede ser limitado a determinados miembros de la misma.

4. La Comisión puede entrar en un debate general con las personas que facilitan la información, siempre que ello sea necesario para aclarar el estado de cosas y las circunstancias de interés. En este caso, se limitará la duración de las intervenciones. La Comisión puede encargar la realización de la audición a determinados miembros de la misma; para ello se han de tener en consideración los Grupos Parlamentarios que están representados en la Comisión.

5. Con el fin de que las personas que tomarán parte en la audición pública puedan prepararla debidamente, la Comisión les enviará el correspondiente planteamiento de la cuestión, pudiendo rogarles que presenten una toma de posición por escrito.

6. Una restitución de los gastos efectuados por los expertos y por los informantes solamente tendrá lugar cuando se trate de citaciones votadas por la Comisión, con el consentimiento previo del Presidente del Parlamento Federal.

7. Los párrafos del 1 al 6 también serán válidos para audiciones que tengan lugar en sesiones no públicas.

## Artículo 71

### *Presentación de mociones en la Comisión. Conclusión del debate*

1. El derecho a presentar mociones solamente lo poseen aquellos miembros de la Comisión que tengan el derecho a votar. Una moción por escrito de un miembro que no se encuentre presente en la sesión solamente puede ser votada si se hace cargo de ella un miembro con derecho al voto que esté presente.

2. Sobre una moción encaminada a declarar por concluido el debate solamente se podrá votar cuando todos los Grupos Parlamentarios hayan tenido ocasión de tomar la palabra y haya sido expuesta la opinión divergente a la del Grupo Parlamentario.

## Artículo 72

### *Votación fuera de una sesión*

Una Comisión puede autorizar por unanimidad al Presidente a que éste consienta la celebración de una votación fuera de la semana de sesiones y por escrito, en determinados casos y sobre determinadas cuestiones, siempre que lo requiera la urgencia. En el caso de que haga uso de dicha posibilidad, el Presidente enviará a todos los miembros de la Comisión el proyecto de una recomendación de Resolución, sobre el cual se podrá efectuar una votación dentro de un plazo determinado, aplicando analógicamente el artículo 46, frase 1. Una votación por escrito no se celebrará cuando tenga lugar una sesión de la Comisión ocasionada por las prescripciones del artículo 60, párrafo 2 o 3.

## Artículo 73

### *Actas de la Comisión*

1. Sobre cada una de las sesiones de la Comisión se levantará Acta. Dicha Acta ha de contener, por lo menos, todas las mociones y las Resoluciones de la Comisión. Anotaciones taquigráficas han de ser autorizadas por el Presidente.

2. Actas de sesiones que no sean públicas (art. 69, pfo. 1, frase 1) no son, en principio, documentos confidenciales en el sentido del Reglamento sobre la Protección del Mantenimiento de Secretos (*cfr.* art. 2, pfo. 5, de dicho Reglamento). Siempre que a dichas Actas no haya de tener acceso el público, han de ser provistas de la observación correspondiente; los detalles se reglamentarán en las directrices que serán dictadas en consonancia con el párrafo 3. Actas de sesiones públicas (art. 69, pfo. 1, frase 2 y art. 70, pfo. 1) no podrán estar provistas de dicha observación.

3. Para el trato de las Actas, el Presidente dictará las directrices correspondientes, de acuerdo con la Mesa de la Cámara.

## Artículo 74

### *Aplicabilidad de las prescripciones del Reglamento*

Siempre que las normas de procedimiento no contengan prescripciones divergentes, serán válidas para las Comisiones y para las Comisiones de

Encuesta las restantes prescripciones del Reglamento, con excepción del artículo 126.

## VIII. PROYECTOS DE LEY Y SU TRAMITACION

### Artículo 75

#### *Proyectos de ley*

1. Los siguientes proyectos de ley pueden ser incluidos en el orden del día del Parlamento Federal como cuestiones objeto de las deliberaciones correspondientes (proyectos de ley independientes):

- a) Proyectos de ley (borradores);
- b) Recomendaciones de Resolución de la Comisión instaurada de acuerdo con el artículo 77, párrafo 2, de la Ley Fundamental (Comisión de Mediación);
- c) Mociones a desestimación de impugnaciones del Consejo Federal;
- d) Mociones (peticiones, solicitudes);
- e) Ponencia y materiales para informar al Parlamento Federal (información);
- f) Interpelaciones amplias al Gobierno Federal y su respuesta;
- g) Propositiones de votación, siempre que éstas sean distribuidas en forma de impresos;
- h) Recomendaciones de Resolución referentes a Ponencias sobre asuntos relacionados con la verificación de elecciones, inmunidad y reglamento;
- i) Recomendaciones de Resolución y Ponencias sobre peticiones;
- j) Recomendaciones de Resolución y Ponencias de la Comisión de Derecho (jurídica) sobre litigios ante el Tribunal Federal Constitucional;
- k) Recomendaciones de Resolución y Ponencias de Comisiones de Investigación;
- l) Ponencias provisionales de las Comisiones, y

m) Decretos, siempre que éstos tengan que ser enviados al Parlamento Federal por motivos legales.

2. Los proyectos de ley referentes a cuestiones a deliberar (proyectos de ley condicionados) son los siguientes:

a) Recomendaciones de Resolución y Ponencias de las Comisiones;

b) Mociones de enmienda, y

c) Mociones de Resolución referentes a proyectos de ley (esbozos o borradores), informaciones, declaraciones del Gobierno, interpelaciones amplias, Resoluciones del Parlamento Europeo, proyectos de ley de la Comunidad Europea, proyectos de ley de estabilización y Decretos.

3. Se considerará que las interpelaciones reducidas también son los proyectos de ley en el sentido del artículo 76; dichos proyectos de ley no pueden ser incluidos en el orden del día como objetos de deliberación.

## Artículo 76

### *Proyectos de ley presentados por miembros del Parlamento Federal*

1. Los proyectos de ley de miembros del Parlamento Federal (art. 75) han de ser firmados por un Grupo Parlamentario o por un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal, a no ser que el Reglamento prescriba o permita otra cosa.

2. Los proyectos de ley deberán estar provistos de una breve fundamentación; las mociones también podrán estar provistas de dicha breve fundamentación.

## Artículo 77

### *Tramitación del proyecto de ley*

1. Los proyectos de ley serán impresos y distribuidos entre los miembros del Parlamento Federal, del Consejo Federal y entre los Ministerios Federales.

2. Cuando se trate de proyectos de ley de acuerdo con el artículo 75, párrafo 1, letra e), que sirven de información al Parlamento Federal (Ponen-

cias, memorias, programas, dictámenes, pruebas documentales y otras cosas semejantes), el Presidente podrá, de acuerdo con el Consejo Mayor, prescindir, total o parcialmente, de la impresión o de la distribución, siempre que éstos no se fundamenten en prescripciones legales o en Resoluciones del Parlamento Federal. En estos casos se dará a conocer la entrada del proyecto de ley por el Presidente como notificación oficial y, de acuerdo con el Consejo Mayor, también su modo de tramitación. Dichas informaciones serán compiladas sinópticamente en un impreso, en el cual también constará en qué recinto del Parlamento Federal puede ser consultado el proyecto de ley correspondiente.

## Artículo 78

### *Deliberaciones*

1. Los proyectos de ley (borradores) serán tratados en tres deliberaciones, contratos con países extranjeros y contratos semejantes que regulan las relaciones políticas de la Federación o que están relacionados con cuestiones de la legislación federal (art. 59, pfo. 2, de la Ley Fundamental) serán tratados en principio en dos deliberaciones, por Resolución del Parlamento Federal, en tres deliberaciones, todos los demás proyectos de ley, en principio en una sola deliberación. Por lo que se refiere a presentaciones de presupuestos adicionales, será válido el artículo 95, párrafo 1, frase 6.

2. Las mociones pueden ser delegadas a una Comisión sin haber sido debatidas. Pueden ser votadas, aunque no hayan sido distribuidas, a no ser que sean impugnadas por un Grupo Parlamentario o por un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal. Por otra parte, para las mociones son válidas las prescripciones sobre la deliberación de proyectos de ley, aplicándolos analógicamente.

3. En el caso de que se traten proyectos de ley en dos deliberaciones, de acuerdo con el párrafo 1, se aplicarán analógicamente al debate final —junto con las prescripciones relativas al segundo debate (artículos 81, 82 y 83, pfo. 3)— las prescripciones relativas a la votación final (art. 86).

4. Cuando se traten proyectos de ley en una sola deliberación, se aplicará el artículo 82, párrafo 1, frase 2, a mociones de enmienda.

5. Siempre que el Reglamento no permita o prescriba otra cosa, comenzarán las deliberaciones sobre los proyectos de ley al tercer día siguiente a la distribución de los impresos, como más pronto (art. 123).

## Artículo 79

### *Primera deliberación de proyectos de ley (borradores)*

En la primera deliberación solamente tendrá lugar un debate, cuando lo recomiende el Consejo Mayor o así sea solicitado por un grupo parlamentario o por un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal, antes de que haya dado comienzo el punto correspondiente del orden del día. En el debate solamente se tratará de los principios del proyecto de ley. Mociones materiales (*Sachanträge*) no podrán ser presentadas.

## Artículo 80

### *Traspaso a una Comisión*

1. Al final de la primera deliberación, se traspasará el proyecto de ley a una Comisión, sin perjuicio de una posible Resolución divergente, de acuerdo con el párrafo 2; solamente en casos excepcionales se traspasará, simultáneamente, el proyecto de ley a varias Comisiones, siendo así que habrá de determinarse cuál será la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia. De acuerdo con dicha Comisión, otras Comisiones podrán participar pericialmente en las deliberaciones de determinadas cuestiones del proyecto de ley.

2. A instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal, éste podrá decidir, con dos terceras partes de mayoría de votos de los miembros presentes, que comience la segunda deliberación sin una cesión del proyecto a las Comisiones. Para dicha moción es válido el plazo del artículo 20, párrafo 2, frase 3. Cuando se trate de proyectos de ley referentes a las finanzas, se dará la oportunidad a la Comisión de Presupuestos de comprobar el proyecto de ley en cuestión, de acuerdo con el artículo 96, párrafo 4, antes de que comience la segunda deliberación. La reglamentación de plazos del artículo 96, párrafo 8, frase 2, no se aplicará a este caso.

3. El Presidente podrá delegar a una Comisión los proyectos de ley de acuerdo con el artículo 75, párrafo 1, letra e), sin incluirlos en el orden del día y después de haberlo así acordado con el Consejo Mayor. Una información dirigida al Parlamento Federal solamente tendrá lugar en los casos en los que la Comisión recomiende una Resolución que vaya más allá de la mera toma de conocimiento.

## Artículo 81

### *Segunda deliberación de los proyectos de ley*

1. La segunda deliberación se abrirá con un debate general cuando éste sea recomendado por el Consejo Mayor o pedido por un Grupo Parlamentario o por un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal. La deliberación comienza al segundo día posterior a la recomendación de Resolución y a la Ponencia de la Comisión. La deliberación puede comenzar más pronto cuando así lo decidan las dos terceras partes de los miembros presentes del Parlamento Federal, a instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal; cuando se trate de proyectos de ley del Gobierno Federal que son declarados urgentes (art. 81 de la Ley Fundamental), el plazo en cuestión puede ser acortado por Resolución de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal. Por lo que a la moción en cuestión se refiere es válido el plazo del artículo 20, párrafo 2, frase 3.

2. El debate se abrirá y concluirá sobre cada una de las prescripciones independientes por orden de sucesión y al final sobre introducción y título. Se votará una vez concluido el debate sobre cada una de las prescripciones independientes.

3. Por Resolución del Parlamento Federal se puede modificar el orden de sucesión, se puede unir el debate sobre una pluralidad de distintas prescripciones o pueden ser separadas las partes de una prescripción determinada o distintas mociones de enmienda sobre el mismo objeto.

4. Se puede efectuar la votación sobre varias o sobre todas las partes de un proyecto de ley conjuntamente. Sobre contratos con países extranjeros y sobre contratos análogos, de acuerdo con el artículo 59, párrafo 2, de la Ley Fundamental, se votará en su totalidad.

## Artículo 82

### *Mociones de enmienda y recusación en la segunda deliberación*

1. Se podrán solicitar modificaciones de los proyectos de ley en la segunda deliberación, siempre que no haya concluido aún el debate sobre el objeto de la deliberación. La moción ha de ser firmada por un miembro del Par-

lamento Federal, al menos, pudiendo estar provista de una breve fundamentación; en el caso de que aún no haya sido distribuida, será leída.

2. No se permite presentar mociones de enmienda cuando se trate de contratos con países extranjeros y de contratos semejantes que regulan las relaciones políticas de la Federación, o que se refieren a objetos de la Legislación Federal (art. 59, pfo. 2, de la Ley Fundamental).

3. Siempre que aún no haya concluido la última votación parcial, el proyecto de ley puede ser traspasado, total o parcialmente, a otra Comisión; lo dicho anteriormente también tiene validez cuando se trate de partes sobre las cuales ya se ha deliberado.

### Artículo 83

#### *Compilación de las enmiendas*

1. En el caso de que en la segunda deliberación se votaran enmiendas, el Presidente dispondrá que éstas sean compiladas.

2. Las Resoluciones de la segunda deliberación formarán la base de la tercera.

3. En el caso de que en la segunda deliberación sean rechazadas todas las partes de un proyecto de ley, se considerará que el proyecto ha sido rechazado, no siendo necesario, por lo tanto, celebrar más deliberaciones.

### Artículo 84

#### *Tercera deliberación de proyectos de ley*

La tercera deliberación tendrá lugar:

- a) Cuando en la segunda deliberación no se vote ninguna enmienda, a continuación, y
- b) Cuando se voten enmiendas al segundo día posterior a la distribución de los impresos conteniendo las enmiendas votadas; más pronto, cuando así lo decidan las dos terceras partes de los miembros presentes del Parlamento Federal, a instancias de un Grupo Parla-

mentario o de un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal; cuando se trate de proyectos de ley del Gobierno Federal que son declarados urgentes (art. 81 de la Ley Fundamental), el plazo en cuestión puede ser acortado por Resolución de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal. Por lo que se refiere a la moción en cuestión, es válido el plazo del artículo 20, párrafo 2, frase 3.

La tercera deliberación solamente comenzará con un debate general cuando en la segunda deliberación no hubiera tenido lugar un tal debate general, éste sea recomendado por el Consejo Mayor o pedido por un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal.

## Artículo 85

### *Mociones de enmienda y recusación de la tercera deliberación*

1. Las mociones de enmienda referentes a proyectos de ley en la tercera deliberación han de ser firmadas por un Grupo Parlamentario o por un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal, pudiendo estar provistas de una breve fundamentación.

Dichas mociones solamente podrán referirse a aquellas prescripciones respecto a las enmiendas que se votaron en la segunda deliberación. Las deliberaciones parciales también están limitadas a estas prescripciones.

2. Antes de que concluya la votación, el proyecto de ley puede ser remitido, total o parcialmente, a otra Comisión; se aplicará el artículo 80, párrafo 1. En el caso de que la Comisión proponga enmiendas referentes a las Resoluciones del Parlamento Federal en la segunda deliberación, las recomendaciones de Resolución se tratarán de nuevo en la segunda deliberación.

## Artículo 86

### *Votación final*

Al final de la tercera deliberación se efectuará la votación sobre el proyecto de ley. En el caso de que las Resoluciones de la segunda deliberación no sufran modificación alguna, la votación final se celebrará inmediatamente. En el caso de que se hubiera introducido alguna modificación, se suspenderá la votación final a instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100

de los miembros del Parlamento Federal hasta que las Resoluciones sean compiladas y distribuidas. No se celebrará ninguna votación final especial sobre contratos con países extranjeros y sobre contratos semejantes a éstos.

## Artículo 87

### *Procedimiento referente al artículo 113 de la Ley Fundamental*

1. En el caso de que el Gobierno Federal haga uso del artículo 113, párrafo 1, frase 3, de la Ley Fundamental, se suspenderá la toma de decisiones. El proyecto de ley no podrá ser incluido en el orden del día hasta que no haya entrado la toma de posición del Gobierno Federal al respecto, o hasta que no hayan transcurrido las seis semanas desde la fecha en la que el Gobierno Federal solicitara dicha suspensión del Presidente del Parlamento Federal, por lo menos.

2. En el caso de que el Gobierno Federal exija que —de acuerdo con el art. 113, pfo. 2, de la Ley Fundamental— el Parlamento Federal adopte de nuevo una Resolución, se considerará que el proyecto de ley ha sido remitido a la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia y a la Comisión de Presupuestos.

3. En el caso de que la ley votada haya sido enviada al Consejo Federal, de acuerdo con el artículo 122, el Presidente pondrá en conocimiento del Consejo Federal las exigencias del Gobierno Federal. En este caso se considerará el envío del proyecto de ley al Consejo Federal como inexistente.

## Artículo 88

### *Tramitación de mociones de Resolución*

1. Se efectuará una votación sobre mociones de Resolución [art. 75, pfo. 2, letra c)] después de haber transcurrido la votación final sobre el objeto de las deliberaciones o, si no es posible una votación final, después de haber concluido el debate. Se puede efectuar la votación sobre las mociones de Resolución referentes a partes del plan presupuestario durante la tercera deliberación.

2. Mociones de Resolución solamente podrán ser traspasadas a una Comisión si los solicitantes no se oponen a ello. A instancias de un Grupo

Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal, se aplazará la votación para la próxima sesión.

## Artículo 89

### *Convocatoria de la Comisión de Mediación*

A instancias de un Grupo Parlamentario o de un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal, éste podrá decidir que se pida la convocatoria de la Comisión de Mediación para aprobar leyes que requieren la aprobación del Consejo Federal [art. 77, pfo. 2, frase 4, de la Ley Fundamental y art. 75, pfo. 1, letra d)].

## Artículo 90

### *Deliberaciones sobre recomendaciones de Resolución de la Comisión de Mediación*

En el caso de que la proposición de compromiso de la Comisión de Mediación prevea una enmienda de la ley votada por el Parlamento Federal, para la tramitación de dicha proposición de compromiso en el Parlamento Federal es válido el artículo 10 del Reglamento de la Comisión de Mediación.

## Artículo 91

### *Impugnación del Consejo Federal*

Se efectuará una votación sobre la demanda de que se desestime la impugnación del Consejo Federal de una ley votada por el Parlamento Federal (art. 77, pfo. 4, de la Ley Fundamental), lo cual ha de suceder sin fundamentación y sin debate. Antes de la votación solamente se podrán efectuar declaraciones. La moción se votará por recuento de los votos, de acuerdo con el artículo 51, a no ser que se exija una votación nominal (art. 52).

## Artículo 92

### *Decretos*

Aquellos Decretos del Gobierno Federal que requieran la aprobación del Parlamento Federal, o cuya suspensión el Parlamento Federal puede exigir dentro de un plazo determinado, serán remitidos por el Presidente, de acuerdo con el Consejo Mayor, directamente a la Comisión competente, fijando un

plazo dentro del cual la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia ha de presentar un informe al Parlamento Federal. El informe de la Comisión será incluido en el orden del día de la próxima sesión del Parlamento Federal. En el caso de que la Comisión no presente dicho informe a su debido tiempo, el proyecto de ley se incluirá en el orden del día de la próxima sesión del Parlamento Federal, sin el informe de la Comisión, para adoptar una Resolución sobre él.

#### Artículo 93

##### *Proyectos de ley de la Comunidad Europea*

El Presidente, de acuerdo con el Consejo Mayor, enviará proyectos de ley de la C.E. —de acuerdo con el art. 2º de la Ley sobre los Contratos de Constitución del M.C.E. y del E.U.R.A.T.O.M.— a las Comisiones competentes. Sus títulos serán compilados en una colección manejable, la cual será distribuida como si fueran impresos del Parlamento Federal, y de la cual se desprende claramente a qué Comisiones han sido enviados los proyectos de ley. Un proyecto de ley de la Comunidad Europea solamente se distribuye como impresos del Parlamento Federal en el caso de que la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia recomiende al Parlamento Federal una Resolución que vaya más allá de su toma de conocimiento.

#### Artículo 94

##### *Proyectos de ley de estabilización*

Los proyectos de ley del Gobierno Federal, de acuerdo con el artículo 8º, párrafo 1, de la Ley para Fomentar la Estabilidad y el Crecimiento de la Economía (proyecto de ley sobre la Estabilidad), son enviados por el Presidente del Parlamento Federal directamente a la Comisión de Presupuestos. Dicha Comisión de Presupuestos deberá deliberar sobre el proyecto en cuestión dentro de la semana de sesiones siguiente a la recepción de la toma de posición del Consejo Federal. La Ponencia de la Comisión de Presupuestos se incluirá en el orden del día, a más tardar en la víspera de la fecha en la que se cumplen las cuatro semanas siguientes a la recepción del proyecto de ley por el Parlamento Federal. En el caso de que la Comisión de Presupuestos no haya presentado hasta dicha fecha ninguna recomendación de Resolución, el proyecto de ley será incluido en el orden del día de la próxima sesión del Parlamento Federal sin el informe de la Comisión. Mociones de

enmienda referentes al proyecto de ley de estabilización han de estar orientados a lograr una disminución de los gastos (art. 42 del Reglamento Federal Presupuestario).

## Artículo 95

### *Proyectos de ley presupuestaria*

1. Proyectos de ley presupuestaria son el borrador de la ley de presupuestos y del plan presupuestario, mociones de enmienda referentes a dichos proyectos (proyectos de ley complementarios), proyectos de enmienda de la ley presupuestaria y del plan presupuestario (presentaciones de presupuestos adicionales), así como también otros proyectos de ley referentes al presupuesto. Todos los proyectos de leyes presupuestarias han de ser traspasados a la Comisión presupuestaria; a instancia de las Comisiones especiales, éstas han de ser oídas pericialmente. El artículo 63, párrafo 2, es válido aplicándolo analógicamente. La Comisión presupuestaria transmitirá las tomas de posición de las Comisiones participantes. Los proyectos de ley complementarios son enviados por el Presidente, en principio, sin haber efectuado la primera deliberación. Las presentaciones de presupuestos adicionales pueden ser enviadas por el Presidente por proposición del Consejo Mayor sin haber celebrado la primera deliberación, pudiendo ser concluidas definitivamente en una sola deliberación.

2. La segunda deliberación del borrador de la ley presupuestaria y del plan presupuestario no podrá tener lugar hasta que no hayan transcurrido las seis semanas siguientes al envío correspondiente, mientras que las deliberaciones finales no podrán tener lugar hasta que no hayan transcurrido las tres semanas siguientes a dicho envío, a no ser que la toma de posición del Consejo Federal se reciba antes de que transcurra el plazo previsto en el artículo 110, párrafo 3, de la Ley Fundamental.

3. A las deliberaciones finales de presentaciones de presupuestos adicionales se aplicarán analógicamente junto a las prescripciones de la segunda deliberación (arts. 81 y 82) las prescripciones de la votación final (art. 86).

4. Las presentaciones de presupuestos adicionales serán deliberadas en la Comisión de presupuestos, a más tardar, dentro de la semana de sesiones siguiente a la toma de posición del Consejo Federal. La Ponencia de la Comisión ha de ser incluida en el orden del día de la próxima sesión del

Parlamento Federal. En el caso de que la Comisión de Presupuestos no haya concluido sus deliberaciones dentro del plazo fijado, el proyecto de ley se incluirá en el orden del día de la próxima sesión del Parlamento Federal sin el informe de la Comisión.

## Artículo 96

### *Proyectos de ley referentes a las finanzas*

1. Los proyectos de ley referentes a las finanzas son todos aquellos proyectos que —dada su importancia principal o su amplitud financiera— son apropiados para ejercer una influencia decisiva en las finanzas públicas de la Federación (*Bunnd*) o de los Estados Federados (*Länder*), y que no son proyectos de ley presupuestaria en el sentido del artículo 95. En caso de que existan dudas sobre la naturaleza del proyecto de ley, adoptará una decisión el Parlamento Federal, después de haber oído a la Comisión presupuestaria.

2. Los proyectos de ley referentes a las finanzas son delegados a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión Especial después de una primera deliberación en el Pleno. En el caso de que los proyectos de ley (borradores) se conviertan en proyectos de ley referentes a las finanzas, en virtud de haber aceptado la Comisión una moción de enmienda, dicha Comisión ha de informar al Presidente al respecto. Este enviará la versión votada por la Comisión en cuestión a la Comisión de presupuestos; la realización de dicho envío puede ser vinculada a la fijación de un plazo determinado.

3. Los proyectos de ley referentes a las finanzas elaborados por miembros del Parlamento Federal han de exponer en su fundamentación los efectos financieros que traen consigo. El Presidente del Parlamento Federal dará al Gobierno Federal la oportunidad de tomar posición respecto a los posibles efectos de los proyectos mencionados sobre las finanzas públicas de la Federación (*Bunnd*) y de los Estados Federados (*Länder*), dentro de un plazo de cuatro semanas. No está permitido incluir en el orden del día la Ponencia de la Comisión de Presupuestos hasta que no se haya recibido la toma de posición del Gobierno Federal, o hasta que hayan transcurrido cuatro semanas.

4. En la medida en la que el proyecto de ley referente a las finanzas surta sus efectos sobre las finanzas públicas de la Federación, la Comisión

de Presupuestos comprobará su compatibilidad con el presupuesto en curso, así como también con los presupuestos futuros. En el caso de que de dicha comprobación se desprenda que el proyecto de ley en cuestión surte sus efectos sobre el presupuesto en curso, la Comisión adjuntará a su Ponencia una proposición de cómo se podría cubrir el déficit de ingresos o el exceso de gastos; en caso de que surta efectos sobre los presupuestos futuros, la Comisión de Presupuestos se manifestará en su Ponencia acerca de las posibilidades de cobertura en el futuro. En el caso de que el Gobierno Federal haya tomado posición sobre el proyecto de ley en cuestión, la Comisión de Presupuestos se manifestará en su Ponencia al respecto. En el caso de que la Comisión de Presupuestos no pueda presentar ninguna proposición acerca de la cobertura del déficit, el proyecto de ley se presentará al Parlamento Federal, el cual, después de haber oído la fundamentación del Diputado que había presentado el proyecto de ley en cuestión, deliberará y votará únicamente sobre la posibilidad de lograr la cobertura deseada. En el caso de que la posibilidad de encontrar una cobertura sea denegada por el Parlamento Federal, el proyecto de ley referente a las finanzas se considerará despachado.

5. En la medida en la que dicho proyecto de ley respecto a las finanzas surta efectos sobre las finanzas públicas de los Estados Federados (*Länder*), la Comisión de presupuestos notificará el tipo y amplitud de tales efectos en su informe.

6. En el caso de que de la Ponencia de la Comisión de Presupuestos resulte que miembros o delegados del Gobierno Federal presentan objeciones a los efectos financieros del proyecto de ley en cuestión, a las resoluciones de la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia, o a las proposiciones presentadas para lograr una cobertura del déficit, en todos estos casos, el Presidente del Parlamento Federal dará al Gobierno Federal la oportunidad de tomar posición al respecto, a no ser que dicha toma de posición ya haya sido presentada. En este caso, la Ponencia no podrá ser incluida en el orden del día hasta que no se haya recibido la toma de posición, o hasta que hayan transcurrido las cuatro semanas. En el caso de que el Gobierno Federal haya presentado su toma de posición al respecto, la Comisión de Presupuestos manifestará qué opinión le merece dicha toma de posición.

7. En el caso de que en la segunda deliberación se decida introducir enmiendas que produzcan efectos financieros de importancia fundamental, o

que tengan una amplitud financiera considerable, la tercera deliberación no podrá celebrarse hasta que no hayan transcurrido las dos semanas posteriores a la fecha en la que se adoptó la Resolución y después del asesoramiento correspondiente en la Comisión de Presupuestos.

8. Aquellos informes de la Comisión de Presupuestos que contengan proposiciones para lograr una cobertura del déficit constatado pueden ser deliberadas sin respetar el plazo fijado para la segunda deliberación de proyectos de ley (art. 81, pfo. 1, frase 2). Para aquellos informes que no contengan tal proposición de cobertura, el plazo prescrito puede ser acortado o suprimido, a no ser que el Parlamento Federal decida proceder de acuerdo con el artículo 80, párrafo 2.

## Artículo 97

### *Moción de censura contra el Canciller Federal*

1. El Parlamento Federal podrá declarar su desconfianza al Canciller Federal, interponiendo una moción de censura de acuerdo con el artículo 67, párrafo 1, de la Ley Fundamental. La moción de censura será firmada por una cuarta parte de los miembros del Parlamento Federal, o por un Grupo Parlamentario que comprenda, al menos, una cuarta parte de los miembros del Parlamento Federal. La moción de censura ha de ser interpuesta de tal forma que al Parlamento Federal le es propuesto un candidato designado nominalmente para que sea elegido como sucesor del Canciller al que se le quiere declarar la desconfianza. Las mociones de censura que no reúnan tales condiciones no podrán ser incluidas en el orden del día correspondiente.

2. Ha de ser elegido un sucesor en una votación con papeletas encubiertas (art. 49), aun cuando haya varias proposiciones de elección. Solamente es elegido aquel candidato que consiga reunir la mayoría de los votos del Parlamento Federal.

## Artículo 98

### *Voto de confianza para el Canciller Federal*

1. En consonancia con el artículo 68 de la Ley Fundamental, el Canciller Federal puede solicitar que se le dé un voto de confianza; para el momento de la votación es válido el artículo 68, párrafo 2, de la Ley Fundamental.

2. En el caso de que dicha solicitud de voto de confianza no consiga el asentimiento de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, éste puede elegir a otro Canciller Federal dentro de un plazo de veintiún días, a instancias de una cuarta parte de sus miembros y a tenor del artículo 97, párrafo 2, del presente Reglamento.

## Artículo 99

### *Proyectos urgentes de ley del Canciller Federal, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley Fundamental*

1. Proyectos de ley del Gobierno Federal dentro de los márgenes del artículo 81 de la Ley Fundamental son calificados de urgentes, o que después de haber sido declarado el estado de crisis legislativa son presentados de nuevo al Parlamento Federal, serán incluidos en el orden del día de la próxima sesión del Parlamento Federal a instancias del Gobierno Federal, no siendo posible retirarlos del mismo más que una sola vez.

2. El proyecto de ley también se considerará rechazado cuando se vote sin resultado alguno, por falta del quórum, dos veces en la segunda y tercera deliberación, ya sea en votaciones parciales o en la votación final.

## Artículo 100

### *Interpelación amplia (Grossa Anfrage)*

Aquellas interpelaciones amplias que se quieran formular al Gobierno Federal [art. 75, pfo. 1, letra f)] irán dirigidas al Presidente del Parlamento Federal; dichas interpelaciones han de ser breves y estar formuladas de una forma determinante, pudiendo ir acompañadas de una breve motivación. En el caso de que en la motivación se haga referencia a otras materias, se aplicará analógicamente el artículo 77, párrafo 2.

## Artículo 101

### *Respuesta y deliberación de interpelaciones amplias*

El Presidente del Parlamento Federal comunicará al Gobierno Federal el contenido de la interpelación amplia que se le presenta exhortándole a de-

clarar si estaría dispuesto a responder y, en caso afirmativo, cuándo sería de esperar su respuesta. Una vez recibida la respuesta se incluirá la interpelación amplia en el orden del día. Las deliberaciones tendrán lugar siempre que lo solicite un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal.

## Artículo 102

### *Recusación a responder a la interpelación amplia*

En el caso de que el Gobierno Federal se niegue en absoluto a responder a la interpelación amplia o, al menos, no la responda en las tres semanas siguientes, el Parlamento Federal incluirá la interpelación amplia en el orden del día para su deliberación. Esto ha de ser así siempre que lo solicite un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal. Antes de comenzar el debate, uno de los Diputados que ha presentado la interpelación podrá hacer uso de la palabra para dar una fundamentación oral adicional.

## Artículo 103

### *Limitación de las deliberaciones sobre la interpelación amplia*

En el caso de que el número de interpelaciones amplias sea tan elevado que ponga en peligro el despacho ordenado de los asuntos pendientes, el Parlamento Federal podrá limitar temporalmente las deliberaciones sobre el asunto en cuestión a un determinado día semanal de sesiones. Aun en el caso dicho, el Parlamento Federal podrá votar los asuntos relacionados con cada una de las distintas interpelaciones amplias en otro día de sesiones.

## Artículo 104

### *Interpelación breve*

1. En las interpelaciones breves (art. 75, pfo. 3) podrá pedirse información al Gobierno Federal sobre determinados ámbitos. Las preguntas le serán presentadas al Presidente del Parlamento Federal; no es admisible que contengan constataciones ajenas al asunto en cuestión, ni tampoco juicios

valorativos. Las preguntas pueden ir acompañadas de una breve fundamentación.

2. El Presidente del Parlamento Federal exhortará al Gobierno Federal a responder por escrito a las preguntas formuladas dentro de un plazo de catorce días; de acuerdo con el Diputado que formula la pregunta, dicho plazo podrá ser prorrogado.

#### Artículo 105

##### *Preguntas de determinados miembros del Parlamento Federal*

Todo miembro del Parlamento Federal tiene derecho a dirigir preguntas concretas breves al Gobierno Federal, para que éstas sean contestadas oralmente o por escrito. Los demás detalles se reglamentan en las directrices (Anexo 4).

#### Artículo 106

##### *Turno de asuntos actuales*

Referente a los debates sobre determinados temas de interés general y actualidad, los cuales serán tratados en intervenciones orales breves de cinco minutos de duración (turno de asuntos actuales), serán válidas las directrices mencionadas (Anexo 5), siempre que el Reglamento no prescriba otra cosa.

#### Artículo 107

##### *Asuntos relacionados con la inmunidad personal*

1. Todas aquellas instancias relacionadas con asuntos de inmunidad personal serán transmitidas directamente por el Presidente del Parlamento Federal a la Comisión Verificadora de las Elecciones, de Inmunidad y del Reglamento.

2. El Presidente dictará los principios que han de regir para el tratamiento de instancias a que se suprima la inmunidad de miembros del Parlamento Federal (Anexo 6); haciendo que tales principios sirvan de punto de partida para la elaboración de recomendaciones de resolución, en casos determinados, al Parlamento Federal.

## IX. TRAMITACION DE PETICIONES

### Artículo 108

#### *Competencia de la Comisión de Peticiones*

1. La Comisión de Peticiones, que será constituida por el Parlamento Federal de acuerdo con el artículo 45, c), de la Ley Fundamental, tiene la misión de tramitar los ruegos y quejas dirigidos al Parlamento Federal a tenor del artículo 17 de la Ley Fundamental. Por lo dicho, no se verán afectadas las tareas y competencias del Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas (*Wehrbeauftragter*) del Parlamento Federal.

2. Las peticiones serán tratadas según las siguientes prescripciones, siempre que no resulten disposiciones divergentes de la Ley sobre las Competencias de la Comisión de Peticiones del Parlamento Federal Alemán.

### Artículo 109

#### *Transmisión de peticiones*

1. El Presidente del Parlamento Federal transmitirá las peticiones a la Comisión de Peticiones. Dicha Comisión recabará una toma de posición de las Comisiones Especiales, siempre que las peticiones en cuestión afecten al objeto de las deliberaciones de dichas Comisiones Especiales.

2. Los miembros del Parlamento Federal que hayan presentado una petición serán delegados a instancias propias en las Comisiones competentes para que tomen parte en ellas con voz consultiva.

### Artículo 110

#### *Derechos de la Comisión de Peticiones*

1. La Comisión de Peticiones elaborará los principios para la tramitación de ruegos y quejas, haciendo dichos principios de punto de partida para adoptar Resoluciones en determinados casos.

2. Siempre que se dirijan peticiones de documentos archivados, informaciones o acceso a instalaciones directamente a los Organismos Federales, a Corporaciones dependientes directamente de la Federación (*Bundes*), a Fundaciones y a Instituciones de Derecho público, habrá de ser informado de ello el miembro competente del Gobierno Federal.

3. También será informado el Gobierno Federal, a su debido tiempo y en la persona de su miembro competente, de las audiciones de testigos o expertos que tengan lugar.

### Artículo 111

#### *Delegación de competencias a determinados miembros de la Comisión de Peticiones*

La delegación de competencias, a tenor de la ley y según el artículo 45, c), de la Ley Fundamental, a uno o a varios miembros de la Comisión de Peticiones ha de ser decidida por ésta en cada caso determinado. El contenido y la amplitud de las facultades delegadas serán determinados en la Resolución.

### Artículo 112

#### *Recomendación de Resolución y Ponencia de la Comisión de Peticiones*

1. La Ponencia referente a las peticiones tramitadas por la Comisión de Peticiones será presentada, en forma de una colección sinóptica, al Parlamento Federal, acompañada de una recomendación de Resolución. La Ponencia ha de ser presentada una vez al mes. Además de esto, la Comisión de Peticiones informará por escrito al Parlamento Federal una vez al año sobre sus actividades.

2. Las Ponencias serán impresas, distribuidas e incluidas en el orden del día dentro de las tres semanas de sesiones posteriores a su distribución; dichas Ponencias podrán ser completadas oralmente por el ponente. Sin embargo, el debate solamente tendrá lugar cuando sea solicitado por un Grupo Parlamentario o por un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal.

3. Al peticionario se le comunicará cómo es tramitada y despachada su petición. Dicha comunicación irá acompañada de una breve motivación.

**X. EL COMISARIO PARLAMENTARIO  
DE LAS FUERZAS ARMADAS  
DEL PARLAMENTO FEDERAL (*Wehrbeauftragter*)**

**Artículo 113**

*Elección del Comisario Parlamentario  
de las Fuerzas Armadas*

La elección del Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas tendrá lugar con papeletas encubiertas (art. 49).

**Artículo 114**

*Informe del Comisario Parlamentario  
de las Fuerzas Armadas*

1. El informe del Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas es enviado por el Presidente del Parlamento Federal a la Comisión de Defensa, a no ser que un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal soliciten que sea incluido en el orden del día.

2. La Comisión de Defensa informará al Parlamento Federal.

**Artículo 115**

*Deliberaciones sobre los informes del Comisario  
Parlamentario de las Fuerzas Armadas*

El Presidente del Parlamento Federal concederá la palabra al Comisario Parlamentario de las Fuerzas Armadas en el debate sobre los informes por él presentados, siempre que ello sea así solicitado por un Grupo Parlamentario o un 5 por 100 de los miembros presentes del Parlamento Federal; se aplicará analógicamente el párrafo 1 del presente Reglamento.

## XI. REDACCION DE LAS ACTAS Y EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO FEDERAL

### Artículo 116

#### *Actas de las sesiones plenarias*

1. Sobre cada una de las sesiones se elaborará un informe taquimecanografiado (Actas de las sesiones plenarias).

2. Las Actas de las sesiones plenarias serán distribuidas entre los miembros del Parlamento Federal.

3. Todas las restantes tomas de las deliberaciones en el Parlamento Federal, por ejemplo, grabaciones magnetofónicas, serán depositadas en el Archivo del Parlamento.

### Artículo 117

#### *Comprobación de las Actas por los oradores*

Cada uno de los oradores recibirá una copia escrita de su discurso, para que la compruebe. Dicha copia será devuelta al Servicio de Taquimecanografiado dentro de un plazo de dos horas. En el caso de que el orador no devuelva la copia a su debido tiempo, ésta será entregada para su impresión. No está permitido que las Actas de discursos y de intervenciones orales sean consultadas antes de su comprobación por el orador correspondiente. Cualquier persona, con excepción del Presidente, necesitará el consentimiento del orador para ello.

### Artículo 118

#### *Corrección de las Actas*

1. No está permitido que debido a las correcciones llevadas a cabo por el orador en el Acta de su discurso, éste cambie total o parcialmente su sentido. En el caso de que surjan dudas respecto a la admisibilidad de una corrección sin que se logre un acuerdo entre el orador y el director del Servicio Taquimecanográfico, en este caso se recabará una decisión del Presidente en funciones.

2. El Presidente puede hacer uso de material de pruebas.

#### Artículo 119

##### *Reproducción de interrupciones orales*

1. Aquellas interrupciones orales que sean reproducidas en las Actas forman parte integrante de las mismas, a no ser que sean tachadas con el consentimiento del Presidente y de los afectados.

2. Una interrupción oral, de la cual no se haya dado cuenta el Presidente del Parlamento Federal, puede ser tratada en la siguiente sesión.

#### Artículo 120

##### *Redacción de las Actas sobre las Resoluciones*

Además de las Actas de las sesiones plenarias, se elaborará un Acta sobre las Resoluciones de todas las sesiones (Acta Oficial), la cual ha de ser firmada por el Presidente del Parlamento Federal. El Acta Oficial se distribuye entre todos los miembros del Parlamento Federal, considerándose aprobada en el caso de que no sea impugnada por nadie antes de que sea repartida el Acta de la sesión siguiente.

#### Artículo 121

##### *Impugnación del Acta Oficial*

En el caso de que se impugne el Acta Oficial sin que sea posible aclarar la impugnación por parte del Secretario, el Presidente del Parlamento Federal se dirigirá a éste para recabar una aclaración. En el caso de que la impugnación se considere fundada, la aversión de la cita impugnada se añadirá al Acta Oficial siguiente.

#### Artículo 122

##### *Envío de leyes votadas*

1. El Presidente del Parlamento Federal enviará, sin demora alguna, las leyes votadas al Consejo Federal (art. 77, pfo. 1, frase 2, de la Ley Fundamental).

2. El Presidente del Parlamento Federal enviará una copia de todas las Resoluciones legales al Canciller Federal y al Ministro competente, comunicándole al mismo tiempo cuándo se efectuará el envío al Consejo Federal de la ley votada, en consonancia con el artículo 77, párrafo 1, frase 2, de la Ley Federal.

3. En el caso de que se constaten erratas de imprenta u otras citas claramente incorrectas en el texto de las leyes antes de ser enviadas al Parlamento Federal, de acuerdo con el párrafo 1 del presente Reglamento, el Presidente podrá ordenar una rectificación de acuerdo con la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia. En el caso de que la ley en cuestión ya haya sido enviada, de acuerdo con el párrafo 1 del presente Reglamento, el Presidente del Parlamento Federal llamará la atención al Presidente del Consejo Federal, de acuerdo con la Comisión encargada de la redacción y de la correspondencia, con el fin de que las erratas de imprenta y las citas claramente incorrectas sean rectificadas. Del hecho de que se ha efectuado este ruego se informará al Canciller Federal y al Ministerio competente.

### Artículo 123

#### *Cálculo de los plazos fijados*

1. En la fijación de plazos se observará que el día en el que se efectuó el reparto de impresos no cuenta; se considerará que los impresos han sido distribuidos cuando se introduzcan en los casilleros de los miembros del Parlamento Federal.

2. Se considerará que han sido observados los plazos, aunque debido a dificultades técnicas o por motivos casuales determinados miembros del Parlamento Federal no reciban los impresos a su debido tiempo.

### Artículo 124

#### *Observación de plazos*

Para el cálculo de un plazo, dentro del cual es preciso dar una declaración ante el Parlamento Federal o ejecutar una acción determinada, no contará el día en el que se dio la declaración o se ejecutó la acción. En el caso de que la fecha siguiente a dicho día sea sábado o domingo, o un día de

fiesta reconocido legalmente en el lugar donde se encuentre el Parlamento Federal, se considerará válido el próximo día laborable. La declaración o la acción correspondiente surtirá sus efectos durante las horas de servicio acostumbradas, sin embargo, a más tardar a las 18 horas.

#### Artículo 125

##### *Cuestiones no despachadas*

Al final de una legislatura del Parlamento Federal, se considerará que todos los proyectos de ley y todas las mociones han sido despachadas. Lo dicho no es válido para aquellas peticiones y mociones que no necesiten ser votadas.

## XII. DIVERGENCIAS E INTERPRETACIONES DEL PRESENTE REGLAMENTO

#### Artículo 126

##### *Divergencias del presente Reglamento*

En casos concretos, se pueden adoptar Resoluciones sobre divergencias de las prescripciones del presente Reglamento, siempre que éstas sean votadas con una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes del Parlamento Federal y no se opongan a ellas disposiciones de la Ley Fundamental.

#### Artículo 127

##### *Interpretación del presente Reglamento*

1. Sobre aquellas dudas que pudieran surgir en el transcurso de una sesión del Parlamento Federal referentes a la interpretación del presente Reglamento decidirá el Presidente del Parlamento Federal en cada caso concreto. Por otra parte, es a la Comisión Verificadora de las Elecciones, de Inmunidad y del Reglamento a la que le corresponde interpretar el presente Reglamento; el Presidente, una Comisión, un Grupo Parlamentario, una cuarta parte de los miembros de la Comisión Verificadora de las Elecciones, de Inmunidad y del Reglamento o un 5 por 100 de los miembros del Parlamento Federal pueden solicitar que la interpretación le sea presentada al Parlamento Federal para adoptar la Resolución correspondiente.

2. En el caso de que tal instancia, de acuerdo con el párrafo 1, frase 2, no sea presentada, sobre la forma en la que ha de ser dada a conocer una interpretación decidirá la Comisión Verificadora de las Elecciones, de Inmunidad y del Reglamento.

#### Artículo 128

##### *Los Derechos de Comisión Verificadora de las Elecciones, de Inmunidad y del Reglamento*

La Comisión Verificadora de las Elecciones, de Inmunidad y del Reglamento puede deliberar sobre cuestiones que caigan dentro de su ámbito de competencias, presentando recomendaciones al Parlamento Federal [art. 75, pfo. 1, letra h), del presente Reglamento].

Esta obra se terminó de imprimir en el mes  
de agosto de 1991 en los TALLERES GRÁFICOS  
DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P.  
06280, México, D.F. Su tiraje consta de  
1.000 ejemplares.

