

# REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

No. 3

PRIMERA EPOCA

Vol. I Septiembre-Diciembre de 1991



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

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



**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. 3      septiembre-diciembre 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. 3, septiembre-diciembre de 1991.

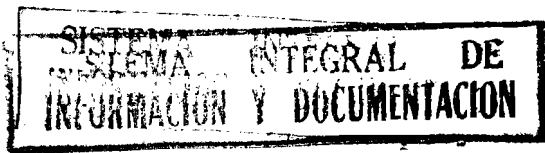
DR © Cámara de Diputados

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*

	Pág.
Razón práctica y legislación	
MANUEL ATIENZA . . . . .	9
Teoría y técnica de la legislación	
EUGENIO BULYGIN . . . . .	33
El Tratado de Libre Comercio y el órgano legislativo estadounidense	
HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTU . . . . .	53
Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México	
DAVID PANTOJA MORAN . . . . .	77
Algunas consideraciones comparativas sobre el proceso de la decisión parlamentaria	
ROSA MARIA DE LA PEÑA . . . . .	127
Las comisiones parlamentarias en el Congreso Mexicano	
LUIS RAIGOSA SOTELO . . . . .	167

Grupos parlamentarios y sistema de partidos	
MANUEL RAMIREZ . . . . .	199
El control en materia hacendaria del poder legislativo sobre el poder ejecutivo en el constitucionalismo iberoamericano	
ENRIQUE A. SALAZAR ABAROA . . . . .	225

*Sección documental*

Disposiciones constitucionales y legales relevantes al órgano legislativo francés . . . . .	277
1. Disposiciones relevantes de la Constitución de Francia de 1958	279
2. Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia . . . . .	295

## RAZON PRACTICA Y LEGISLACION.\*

Manuel ATIENZA.\*\*

1. En un breve trabajo de 1984 que constituyó la ponencia inaugural del Congreso *La ragione nel diritto*, celebrado en aquel año en Bolonia, Norberto Bobbio (1985) ofreció —con la maestría y elegancia que, efectivamente, le caracterizan (cfr. Pattaro, 1985)— un marco teórico para tratar el vastísimo y complejísimo problema de las relaciones entre el Derecho y la razón. El tema del que yo debo ocuparme aquí —razón práctica y legislación— no es probablemente menos complejo, pero sí menos vasto que aquél; en cierto modo, podría decirse que la relación que guardan entre sí es la que va del género (razón: Derecho) a la especie (razón práctica: legislación). Por todo ello, y porque a nadie puede hacerle daño un haz de claridad proyectada sobre un terreno en que la tendencia a la oscuridad es práctica habitual —y probablemente ni siquiera siempre condenable—, utilizaré como punto de partida para mi exposición el trabajo de Bobbio antes mencionado. La tesis que ahí se sostiene se reduce, en lo fundamental, a los tres siguientes puntos.

El primero es que —en opinión de Bobbio— plantearse el problema de las relaciones entre Derecho y razón adquiere un significado diferente, según que lo que se vea como sustantivo sea el primero o el segundo de estos términos. Así, cuando se habla de una “ley de la razón” o de un “Derecho racional”, “el término razón” (que aquí aparece como complemento, no como sustantivo) se usa predominantemente en sentido fuerte, como la facultad que es propia del hombre (el hombre animal racional de la tradición clásica), de captar la esencia de las cosas, o —por usar una fórmula querida por los juristas, que la usan siempre sin explicar nunca exactamente lo que quieren

---

\* Ponencia presentada en el *Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social*, en Göttingen, Alemania, en agosto de 1991.

\*\* Catedrático de la Universidad de Alicante.

decir— la “naturaleza de las cosas”, de establecer los nexos necesarios entre los entes de un conjunto y de recabar de ahí las leyes de conducta absolutamente vinculantes (p. 18). Por el contrario, en la expresión “razón jurídica”, “el mismo término (‘razón’, que ahora aparece como sustantivo) viene usado predominantemente en el sentido débil de capacidad de razonar en todos los sentidos en que se habla de ‘razonamiento’, como inferencia, como cálculo, como argumentación, etc.” (p. 18). En el primer caso, el problema fundamental que hay que plantearse es el de si existe o no un Derecho racional; en el segundo, la cuestión a resolver no es ya la de si existe un razonamiento jurídico (algo que nadie parece haber puesto en duda), sino la de cuáles son sus características, esto es, en qué se diferencia de otros tipos de razonamiento, como el que tiene lugar en la moral, en la esfera práctica en general o en la ciencia.

El segundo punto es que estos dos significados de “razón” (al primero lo llama Bobbio también “razón substancial” y al segundo “razón formal”) se les puede hacer corresponder, respectivamente, con el momento de la creación y de la aplicación del Derecho: “La razón fuerte es la que crea, descubre o revela —según los distintos puntos de vista en la tradición del Derecho racional— el Derecho, es decir, las reglas a las que el hombre racional debe atenerse, y no se limita a indicarles, sino que las pone, propone o impone (en la tradición del racionalismo ético, la razón en general no es sólo teórica sino también práctica); la razón débil es aquella que, una vez establecidas las reglas —y no importa que éstas estén puestas por la razón o por una voluntad superior—, las aplica al caso concreto y para aplicarlas al caso concreto se vale de los procedimientos descritos o regulados por la lógica, por la tópica, por todas las disciplinas que tienen por objeto las operaciones mentales que se pueden hacer entrar en el concepto de razonamiento” (p. 19).

Y finalmente, el tercer punto —de carácter histórico— es que el primero de estos problemas, el del Derecho racional, “ha sido hoy casi completamente abandonado, aun habiendo sido durante dos milenios el tema principal de la filosofía del Derecho y habiendo constituido el principal objeto de debate desde los griegos hasta Kant (...). Hoy la expresión ‘razón en el Derecho’ evoca esencialmente —estaría por decir exclusivamente—, creo que por influencia de los autores del área lingüística anglosajona, el segundo significado, es decir, sugiere el tema del razonamiento jurídico” (p. 21). Este auténtico cambio de paradigma del pensamiento jurídico se habría producido a finales del XVIII y comienzos del XIX y se conecta con la aparición del positivismo y el historicismo jurídico. Bobbio considera que las diversas

tradiciones del Derecho racional (o, para ser más exactos, del Derecho natural) sólo tienen en común, positivamente, el haber entendido la razón como “el órgano máximo del conocimiento del hombre, el órgano de un conocimiento que (...) permite al hombre alcanzar una verdad incontestable” (p. 23), mientras que esa función se ha interpretado de maneras distintas. Sin embargo, la idea del Derecho racional es más fácil de caracterizar negativamente: a lo que se contrapone es a la concepción del Derecho como el producto de la revelación; de la voluntad (bien sea del superior, de Dios, del príncipe o del pueblo); de la historia o de la experiencia, y de las pasiones.

En realidad, me parece que las tres observaciones efectuadas por Bobbio [1] hay dos formas fundamentales de entender la razón en el Derecho, como razón fuerte y como razón débil; 2) la razón fuerte es la razón que legisla y la razón débil la que juzga o aplica el Derecho; 3) el pensamiento jurídico contemporáneo, desde comienzos del XIX, ha reducido la razón en el Derecho a su sentido débil que es el que se manifiesta en el momento de la aplicación] son susceptibles de más de una matización y, en cierto modo, eso es lo que me propongo efectuar en las sucesivas partes de esta ponencia. Para ello, trataré de contestar a las tres preguntas siguientes que, en mi opinión, son también los tres principales problemas que deja abiertos el planteamiento de Bobbio: 1) ¿Qué es lo que se puede entender por racionalidad en general y por racionalidad o razón práctica en particular? ¿Es adecuada la distinción entre razón fuerte o sustantiva, por un lado, y razón débil o formal, por el otro? 2) ¿Cómo se aplica lo anterior al campo de la legislación? ¿Es cierto que la idea de una razón legisladora obedece a un modelo periclitado de pensamiento jurídico? 3) ¿Cómo se relaciona la racionalidad en la legislación con la racionalidad en la aplicación del Derecho? ¿Se trata de nociones distintas de racionalidad o de usos distintos de una noción común?

2. El concepto de racionalidad es, manifiestamente, uno de los conceptos centrales de la filosofía y posiblemente incluso su concepto central. Ello hace que su dilucidación presente dificultades formidables, pues aquí se dan cita prácticamente todos los grandes problemas filosóficos. Para darse cuenta de ello, basta con recordar que casi todas las grandes contraposiciones de la historia del pensamiento pueden contemplarse desde la perspectiva de la racionalidad. Así, por un lado, la razón —como hemos visto— se contrapone a la fe, a la voluntad, a la experiencia histórica o a las pasiones. Pero, por otro lado, dentro de lo racional, se contrapone la razón formal a la material, la teórica a la práctica, la subjetiva a la objetiva, la descriptiva a la normativa, la individual a la social, la analítica a la dialéctica, la instrumental a la

valorativa, la científica a la técnica, etc. Por lo demás, estas contraposiciones no tienen tampoco —o, al menos, no siempre o no en todos los casos— un simple carácter conceptual o clasificatorio, sino que con frecuencia se han utilizado como criterio de demarcación: lo que cae fuera del campo de la razón, o de la razón entendida de una cierta manera, es aquello de lo que no merece la pena ocuparse, de lo que no se puede hablar con sentido, etc. Además, el predicado “racional” lo empleamos usualmente para referirlo a cosas muy distintas. Racionales pueden ser las proposiciones, los agentes (individuales o colectivos), las creencias, las opiniones, las decisiones, las acciones, y quizás también los fines, los valores, las normas, las instituciones... En resumidas cuentas, el concepto de racionalidad no es sólo un concepto extraordinariamente rico —y, por tanto, inevitablemente ambiguo—, sino también enormemente controvertido; tan controvertido, que ni siquiera puede decirse que exista acuerdo a la hora de considerar que la racionalidad —lo que quiera que sea— es algo valioso; ni, por supuesto, a la hora de contraponer lo racional a lo emocional o a lo volitivo; o de caracterizar a la racionalidad como una capacidad privativa de los humanos; o incluso como una capacidad sin más, pues a veces se pone el énfasis en que se trata más bien de un método (Mosterín, 1978) (cuyo ejercicio, ciertamente, presupone algún tipo de capacidad). No es por eso de extrañar que Hans Lenk (1988), después de pasar revista —sin pretensiones de exhaustividad— a más de 20 significados diferentes de racionalidad, considere “dudoso que un concepto unitario amplio de racionalidad pueda cubrir todos los significados” (p. 115).

Ahora bien, con independencia de que esta última sea una tarea posible, lo que no me parece es que constituya el camino más prometedor para esclarecer la noción de racionalidad, por lo menos a los efectos que aquí interesan. Con ello no pretendo decir tampoco que sea suficiente con partir de alguna contraposición simple (simple, en el sentido de que deja fuera muchos otros significados del concepto), como la sugerida por Bobbio al distinguir la razón débil, formal o instrumental, por un lado, de la razón fuerte, sustancial o final, por el otro. Lo que se necesita, en mi opinión, no es tanto una teoría general y completa de la racionalidad (algo que, desde luego, excede con mucho de mis posibilidades y probablemente también del marco de esta ponencia), pero sí una concepción *estructurada* de la racionalidad (en un sentido parecido a cuando hablamos de la teoría estructurada del delito) que, entre otras cosas, permita conectar entre sí (y no sólo separar) los dos sentidos o tipos de racionalidad a que se acaba de hacer referencia. Se trata, en definitiva, de articular diversos niveles de racionalidad, lo que

significa no sólo distinguir entre sí diversos sentidos o tipos de racionalidad, sino también ordenarlos de alguna forma.

Dentro de esa estructura, el nivel probablemente más básico lo constituye la racionalidad lógica-formal. La racionalidad aquí se predica esencialmente de enunciados o proposiciones o, mejor dicho, del paso de unas proposiciones a otras, esto es, de la inferencia. Deducir —o calcular— son, indiscutiblemente, operaciones racionales, pero que no agotan ni con mucho el campo de la racionalidad. Para darse cuenta de ello, puede ser útil comprobar cómo opera este nivel de racionalidad en el contexto de la aplicación del Derecho. Casi todos estamos de acuerdo en que un fallo judicial no está justificado —por irracional— si no tiene una forma deductiva o, como hoy se suele decir, si carece de justificación interna. Sin embargo, la utilización de la lógica deductiva como mecanismo de control racional deja abiertos aquí, por lo menos, los siguientes problemas: 1) no dice nada sobre cómo establecer las premisas, esto es, parte de ellas como algo ya dado; 2) no dice en rigor tampoco nada sobre *cómo* pasar de las premisas a la conclusión, sino que *únicamente* da criterios sobre *si* un determinado paso está o no autorizado; digamos, no tiene valor heurístico, sino de prueba, no opera en el contexto de descubrimiento, sino en el de justificación; 3) es dudoso —o al menos muchas veces se ha dudado— de que quepa una inferencia *normativa*, esto es, una inferencia en que al menos una de las premisas y la conclusión sean normas, como ocurre con el silogismo judicial (o, en general, con el silogismo práctico-normativo); 4) sólo suministra criterios formales de corrección: un juez que utilice como premisas, por un lado, una norma manifiestamente inválida y, por otro, un relato de los hechos que contradice frontalmente la realidad, no estaría atentando contra la lógica; 5) no permite considerar como argumentos válidos supuestos en que el paso de las premisas a la conclusión no tiene carácter necesario, aunque sea altamente plausible; 6) no permite dar cuenta tampoco de la que probablemente sea la forma más *típica* de argumentar en el Derecho (y fuera del Derecho): la analogía; 7) no determina, en el mejor de los casos, la decisión en cuanto tal (por ejemplo “condeno a X a la pena Y”), sino el enunciado normativo que es la conclusión del silogismo judicial (“debo condenar a X a la pena Y”): un enunciado como “debo condenar a X a la pena Y, pero no le condeno” no representaría una contradicción de tipo lógico.



Naturalmente, el que esta noción de racionalidad sea limitada no constituye de por sí ningún defecto. El problema está en que con alguna frecuencia se ha pretendido hacer de ella el centro —y no sólo la base— de la racionalidad. De acuerdo con lo que Brown (1990) llama el modelo clásico de racionalidad prevaleciente en el pensamiento occidental, solucionar racionalmente un problema significaría llegar a un resultado que pueda ser *universal* (cualquiera, a partir de los datos del problema, debe llegar a la misma solución), y ello de una manera *necesaria* y como consecuencia de seguir determinadas *reglas* que son además, *algoritmos*, esto es, cuando se aplican a un problema garantizan una solución en un número finito de pasos. Se trataría, pues, de una generalización —de una generalización indebida— a partir de las operaciones de deducir o calcular. Una concepción semejante de la racionalidad obligaría a calificar como no racional (aunque no forzosamente como irracional) a muchas de las actividades que usualmente consideramos racionales e incluso como el paradigma de la racionalidad; entre otras cosas, aspectos fundamentales de la actividad científica, incluida la propia lógica formal o la matemática. La capacidad para resolver problemas deductivos o de cálculo va mucho más allá de lo que sugiere ese modelo de racionalidad. Ser racional significa, sobre todo, ser capaz de enfrentarse con problemas inéditos, esto es, con problemas que no pueden solucionarse simplemente aplicando normas preestablecidas.

En mi opinión, las anteriores consideraciones permiten llegar a dos conclusiones. La primera es que necesitamos ampliar —si se quiere, debilitar— el concepto de inferencia de la lógica deductiva clásica: argumentar —argumentar racionalmente, esto es, pasar fundadamente de unas proposiciones a otras— no es lo mismo que —o no es sólo— deducir. La segunda conclusión es que la lógica —o la teoría de la argumentación— se mueve en todo caso en el terreno del discurso, pero la racionalidad es una capacidad —o un método— que ha de permitirnos resolver o hacer frente a problemas que van más allá del discurso. Si necesitamos la racionalidad básicamente es para poder enfrentarnos con problemas relativos a la comprensión del mundo (problemas de conocimiento) y a cómo actuar en él (problemas prácticos). Ahora bien, en todo problema cognoscitivo o práctico hay implicada una dimensión lógica —una dimensión argumentativa— por lo que puede decirse que la racionalidad lógica es el nivel más básico de racionalidad y que tiene un carácter instrumental en relación con la racionalidad teórica y con la racionalidad práctica.

Lo anterior implica también aceptar —como se hace usualmente— que la racionalidad la predicamos esencialmente, por un lado, de las creencias y opiniones y, por otro lado, de las decisiones y acciones. El conocimiento científico constituye el tipo más perfecto de racionalidad teórica, pero las creencias y opiniones pueden ser racionales aunque no sean científicas. Por supuesto, eso no significa tampoco que cualquier creencia sea racional. La racionalidad teórica —la racionalidad en general— implica necesariamente un elemento de objetividad, en el sentido de que no basta con que un sujeto crea en algo para que esa creencia sea racional; además, de ello, es necesario que pueda aportar *razones* en favor de esa creencia, y razones de una cierta calidad: que no estén en contradicción con otras creencias del sujeto, que resulten compatibles —coherentes— con el conocimiento acumulado en el campo de que se trate y con la información disponible sobre el problema, etc. De todas formas, las creencias y opiniones racionales —incluyendo las teorías científicas— no necesitan ser verdaderas —aunque sí pretenden serlo—; y, por otro lado, una creencia puede ser verdadera aunque un agente la sostenga de manera irracional. Ello no es prueba, por cierto, de que no quepa hablar de una racionalidad sustancial o material, aunque sí de que se trata de una noción un tanto equívoca.

La racionalidad teórica, como se ha dicho, presupone la racionalidad lógica y, al mismo tiempo, es el presupuesto para la racionalidad práctica. Ello significa que actuar racionalmente supone hacerlo sobre la base de creencias racionales [*cfr.* Mosterín, 1978; Quintanilla, 1981; Bunge, 1988] lo que, por cierto, no es en absoluto una tesis trivial. Si se acepta este requisito, entonces la teoría de la decisión “racional”, que es el modelo prevalente de racionalidad práctica en nuestros días, no sería, cuando menos, una teoría plenamente racional, ya que parte de las creencias (y deseos) subjetivos del agente que, en lo esencial, no somete a ningún tipo de crítica [Bunge, 1988, p. 24; Höffe, 1988, p. 156]. La racionalidad práctica, por otro lado, puede entenderse en un sentido simplemente técnico-instrumental (lo que configura una noción de racionalidad no discutible en cuanto tal, aunque interpretable de diversas formas) o bien como razón ética o de fines (que constituye una noción más fuerte —y más polémica— de racionalidad).

En el primer sentido, actuar racionalmente significa adoptar los medios más adecuados para alcanzar los fines propuestos. Esta estructura de tipo teleológico se da tanto en la racionalidad puramente instrumental como en

la racionalidad estratégica, esto es, la racionalidad en contextos de interacción, que presupone la anterior. De forma parecida a lo que ocurría con la racionalidad teórica o cognoscitiva, también aquí se puede decir que una acción puede ser racional aunque no tenga éxito en alcanzar el fin perseguido, y que se puede alcanzar un fin perseguido, pero de manera plenamente irracional. Esta noción de racionalidad se puede aplicar, por supuesto, también en relación con las normas y, en particular, con las normas jurídicas: tanto a propósito de su establecimiento como de su seguimiento o aplicación. Así, tiene pleno sentido decir que un agente actuó racionalmente al establecer una norma si esta última puede verse, en efecto, como un medio adecuado para alcanzar el fin que se proponía; que alguien se comporta racionalmente al seguir una norma, porque tiene buenas razones para pensar que de otra forma sufriría una sanción (y desea evitar la sanción); o que al aplicar una norma un juez actúa racionalmente si lo que persigue es, por ejemplo, que sus decisiones no sean revocadas por los órganos jurisdiccionales de rango superior y consigue, en efecto, este objetivo.

Ahora bien, esta noción —o nivel— de racionalidad tiene un *carácter* manifiestamente limitado, puesto que renuncia a plantearse la cuestión de la racionalidad de los fines. O mejor dicho, para *quién* opera en el contexto de la racionalidad técnico-instrumental, sólo podría hablarse de racionalidad de los fines si se trata de fines que son a su vez medios para otros fines o en relación con la cuestión de si los fines últimos integran un conjunto consistente; pero los fines últimos en cuanto tales no son ya asunto de la razón. Esta caracterización de la razón es la que aparece provocativamente sintetizada en estas dos famosas frases de Hume que por algo pasa por ser su principal mentor: “la razón es, y sólo debe ser, la esclava de las pasiones”; “no es contrario a la razón preferir la destrucción de todo el mundo a un rasguño de mi dedo” [*cfr.* un comentario de ambas en Audi, 1989].

De razón práctica en un sentido fuerte o estricto sólo puede hablarse si se niega este último supuesto, esto es, si se acepta que los fines últimos también pueden ser objeto de deliberación y de discusión racional, y no simplemente figurar como premisas en razonamientos prácticos. Con ello quiero decir que aceptar que en el Derecho —en la justificación de las decisiones jurídicas— existen tanto razones finalistas como razones de corrección (esto es, razones que no remiten ya a fines ulteriores y que, por lo tanto, operan como razones últimas) no es lo mismo que sostener una concepción de la

racionalidad práctica en el sentido estricto al que me estoy refiriendo. Al fin y al cabo, reconciliar a Hume con Kant —como ha pretendido en cierto modo hacer MacCormick (1978) en su teoría de la argumentación jurídica— bien pudiera ser un ejemplo de objetivo imposible, esto es, contradictorio. Tampoco se trata —desde el lado de la ética— de esta noción de racionalidad si —como Gauthier (1986)— se entiende la moralidad como una extensión de la racionalidad prudencial o instrumental en contextos de interacción estratégica; el criterio supremo de la racionalidad práctica no puede serlo el principio de maximización, aunque se trate de una maximización restringida. Por lo demás, sostener el carácter práctico (práctico-moral y no sólo práctico-técnico) de la razón no implica, por supuesto, ignorar que la racionalidad tiene también sus límites. Puede fundamentar objetivamente normas y valores últimos, pero no puede hacerlo de manera absoluta e incontestable, tal y como lo pretendieron los autores iusnaturalistas recordados por Bobbio.

En mi opinión, la concepción más plausible de la racionalidad práctica es la concepción discursiva, en la línea desarrollada por Habermas y Alexy y que yo suscribo en lo esencial. Por lo que se refiere en particular a las tesis de Alexy, su reconstrucción de las reglas y formas que rigen el discurso práctico racional general me parece convincente, aunque tengo bastantes dudas sobre el acierto de caracterizar el discurso jurídico (un concepto, por otro lado, que me parece no está siempre bien delimitado en su obra) como un caso especial del discurso práctico racional. La afirmación de Habermas (1987) —quien, según propio testimonio, habría sido convencido de ello por Alexy— de que “la argumentación jurídica, en todas sus acuñaciones institucionales, ha de entenderse como un caso especial del discurso práctico” (tomo 1, p. 60) (se sobreentiende que del discurso práctico *racional*, en el sentido en que se emplea esta última expresión en el contexto de esa teoría, y que presupone una situación de igualdad entre los participantes en el mismo y de ausencia total de coacción externa o interna al discurso), me parece no solamente falsa, sino también peligrosa; y el peligro deriva en mi opinión de que la teoría del discurso se use no como una instancia crítica para juzgar el Derecho positivo, sino como un modelo para la reconstrucción y justificación de un cierto tipo de Derecho. Ahora bien, una cosa es que la existencia del Derecho en cuanto tal pueda presentarse como una exigencia de la razón práctica —algo con lo que estoy de acuerdo—, y otra muy distinta suponer que vivimos (en los Estados democráticos constitucionales) “en el mejor de todos los mundos jurídicos imaginables” (Tugendhat, 1980, p. 4), y no tan sólo en el mejor de los mundos jurídicos existentes de hecho. Por lo demás, considero que la racionalidad práctica —y probablemente la ra-

cionalidad en general— ha de caracterizarse en términos procedimentales, más bien que sustanciales; como un proceso dialógico y no monológico; llevado a cabo por los hombres en las condiciones de su existencia real y no por un espectador imparcial o por los representantes de una hipotética situación originaria; y que en el procedimiento la objetividad se define por la capacidad para alcanzar un consenso en condiciones de libertad e igualdad que están ya presupuestas en el propio uso ordinario del lenguaje. Así entendida, la racionalidad práctica tiene un carácter limitado, pues no pretende efectuar juicios absolutos sobre los fines últimos, sino sólo juicios que tienen una pretensión de validez objetiva; presupone los anteriores niveles de racionalidad, por lo que sus juicios son efectivamente últimos, pero no irrevocables; y en ella predomina la dimensión crítica —negativa— sobre la constructiva: la razón práctica se manifiesta, sobre todo, en la capacidad de decir no a la persecución de ciertos fines y a la utilización de determinados medios (Muguerza, 1978 y 1990).

3. El problema de la racionalidad de la legislación puede entenderse al menos de tres maneras distintas. Por un lado, la racionalidad puede referirse a la legislación en cuanto tal, lo que implica plantearse cuál es el lugar que ocupa —qué función cumple— en el contexto de todo el sistema jurídico y en relación con los otros elementos del sistema —en particular, en relación con la jurisdicción—; o bien, cuál es su función en el contexto de la evolución de los sistemas jurídicos. En el conocido modelo weberiano (no histórico, sino ideal-típico) de desarrollo del derecho y de la cultura jurídica, la legislación —en particular, las codificaciones— se vincula obviamente con el tipo de Derecho racional-formal que representa la fase más elevada en el proceso de progresiva racionalización de la sociedad occidental. Por otro lado, la racionalidad legislativa puede entenderse referida al proceso de la producción de las leyes; la cuestión a plantearse entonces es bajo qué condiciones —o hasta qué punto— puede considerarse racional la actividad de legislar (entendiendo por tal, en sentido amplio, la producción deliberada de normas de carácter preferentemente general y abstracto). Finalmente, cabe hablar también de racionalidad en relación con el resultado de ese proceso, esto es, de racionalidad de las leyes. En lo que sigue, me ocuparé esencialmente de la racionalidad de la legislación, entendida en el segundo de los sentidos indicados; y digo “esencialmente” porque la racionalidad de la actividad de legislar presupone la racionalidad de la institución en cuanto tal y determina —por lo menos hasta cierto punto— la racionalidad de sus productos, de las leyes. Hay ocasiones en que puede tener sentido decir que una ley es racional aunque no lo haya sido el proceso de su producción (por

ejemplo, la ley resuelve algún problema social, aunque se dictara ignorando datos esenciales —y conocidos— de la situación), pero ello es más bien excepcional. La situación inversa es, por desgracia, más plausible: a pesar de haberse legislado racionalmente, es posible que la ley deje las cosas incluso peor de lo que estaban. Entendida de esta manera, la racionalidad legislativa, no es sino un aspecto —particularmente complejo— de la racionalidad práctica en general.

El proceso de la producción de las leyes puede verse como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: los editores, los destinatarios, el sistema jurídico, los fines y los valores. Desde una perspectiva muy abstracta, puede decirse que los editores son los autores de las normas; los destinatarios, aquéllos a quienes éstas se dirigen; el sistema jurídico, el conjunto del que forma parte la nueva ley; los fines, los objetivos o metas (entendidos en el sentido más amplio) que se persiguen al establecer las leyes; y los valores, las ideas que sirven para justificar dichos fines. A partir de aquí pueden distinguirse diversos niveles de racionalidad que se definen, pues, a partir de los mismos elementos, aunque interpretados de manera distinta. Los niveles están, a su vez, ordenados de la siguiente manera: en cada nivel, los valores funcionan como fines últimos y suministran, por tanto, los criterios para resolver posibles conflictos entre fines del mismo nivel; por otro lado, cada nivel de racionalidad es jerárquicamente superior al anterior, en el sentido de que los conflictos entre niveles de racionalidad deben resolverse dando la prioridad a los niveles superiores; finalmente, los cuatro primeros niveles responden a una misma noción de racionalidad (en cuanto racionalidad instrumental-estratégica), mientras que el quinto, la racionalidad ética, es de un tipo distinto: aquí —como se ha dicho— no se trata tanto de ver qué medios son adecuados para ciertos fines, sino más bien qué fines (y qué medios) están (o no están) éticamente justificados. Aparecen, pues, estos cinco niveles de racionalidad: una racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (editor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un determinado sistema jurídico; una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores, que tendrían que ser susceptibles de justificación ética. El cuadro que sigue permitirá seguramente hacerse una idea de conjunto de todo ello:

	<b>Editores</b>	<b>Destinatarios</b>	<b>Sistema jur.</b>	<b>Fines</b>	<b>Valores</b>
R1	Emisor	Receptores del mensaje (legal)	Conjunto de enunciados (mensajes) y de canales para transmitirlos	Claridad; precisión	Comunicación
R2	Organo al que se atribuye capacidad de producir D. legislado	Individuos y órganos a los que se dirigen las leyes	Conjunto de normas (en sentido amplio) válidamente establecidas	Sistematicidad; plenitud y coherencia	Seguridad; previsibilidad
R3	Organo al que se presta obediencia (soberano)	Burocracia e individuos que prestan obediencia (súbditos)	Conjunto de normas eficaces (o bien de comportamientos)	Cumplimiento del D. (traducción de las normas en acciones)	Mantenimiento del orden; eficacia
R4	Portadores de intereses sociales (particulares, grupos de presión, etc.)	Afectados por la regulación del interés o necesidad social	Conjunto de medios para conseguir fines sociales	Cumplimiento de objetivos sociales: redistribución de la riqueza, aumento o disminución de la protección social, reducción del desempleo, mantenimiento de ventajas políticas, económicas, etc.	Eficiencia social
R5	Autoridad legítima	Obligados moralmente a obedecer las leyes	Conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente	Libertad, igualdad, justicia	Naturaleza, dignidad humana, consenso, etc.

En el nivel de la racionalidad R1, el editor y el destinatario de las leyes se ven, respectivamente, como emisores y receptores de cierto tipo de informaciones que se organizan en un sistema (el sistema jurídico es visto esencialmente como un sistema de información). Por eso, el editor no es tanto aquí (o no es sólo) el editor formal (por ejemplo, el parlamento), sino, sobre todo, el redactor del mensaje (el draftman). El sistema jurídico consistirá en una serie de enunciados lingüísticos organizados a partir de un código común al emisor y al receptor (un lenguaje) y de los canales que aseguran la transmisión de los mensajes (las leyes). El destinatario de la información puede no ser (o no ser básicamente) el destinatario formal de la norma. Dicho de otra manera, una ley puede no ser clara para quien tiene que cumplir los mandatos que la misma contiene (por ejemplo, los de una ley tributaria), sin que ello signifique que la misma sea defectuosa lingüísticamente (bastaría, por ejemplo, con que resultara clara para los asesores fiscales, inspectores de Hacienda, etc.). Los fines de la actividad legislativa en R1 son la accesibilidad, claridad y precisión de los mensajes normativos. Y el valor que subyace a dichos fines es la comunicación que, como se ha dicho, está a su vez subordinado a los valores de los niveles superiores: sin duda, una ley que restrinja oscuramente las libertades políticas puede ser preferible (o ser menos disvaliosa) que una que lo haga de manera clara e inequívoca. En el nivel R1 se puede decir que una ley es irracional (o no plenamente racional) si, y en la medida en que fracasa como acto de comunicación. La racionalidad en la producción de las leyes se mide entonces por el grado de adopción de las medidas necesarias para evitar defectos sintácticos u oscuridades semánticas, por la utilización de los canales adecuados para transmitir el mensaje (publicaciones oficiales o medios de comunicación), etc. Actuar racionalmente implica por tanto hacerlo utilizando conocimientos procedentes de disciplinas como la lingüística, la lógica, la informática o la psicología (pienso sobre todo en la psicología cognitiva).

En el nivel de la racionalidad jurídico-formal (R2), el editor y el destinatario de las leyes son los órganos e individuos designados como tales por el ordenamiento jurídico. El sistema jurídico se entiende aquí precisamente como un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema (la noción tradicional de ordenamiento jurídico). Y el fin de la actividad legislativa es la sistematicidad vista como adecuación de la forma y estructura de las leyes —cabría decir, quizás, sistematicidad sintáctica—, o bien como compatibilidad de la nueva ley con el conjunto más amplio en que se integra, a fin de evitar contradicciones, lagunas y redundancias. Ello hace que el Derecho pueda verse —y justificarse— como un mecanismo de



previsión de la conducta humana y de sus consecuencias (normativas), esto es, como un sistema de seguridad. En el nivel R2, la actividad legislativa es racional si, y en la medida en que no erosiona la estructura del ordenamiento jurídico. Esto último puede ocurrir bien porque en la producción de la nueva ley no se han respetado los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico del que va a formar parte, o bien porque, aun respetándolos, incurre en lagunas y contradicciones, introduce criterios ajenos a la "lógica" (los principios) del ordenamiento, afecta negativamente al Derecho establecido (problema de las derogaciones y de las remisiones), etc. Lo que a veces se llama técnica legislativa en sentido estricto opera básicamente en este segundo nivel de racionalidad que, como se ha dicho, presupone el primero. La realización de este tipo de racionalidad está estrechamente vinculada a la utilización del saber jurídico tradicional, de la dogmática jurídica, aunque el conjunto de sus técnicas debe adaptarse a este nuevo contexto de la producción de las normas —la dogmática ha operado tradicionalmente en el de la interpretación y aplicación del Derecho— y completarse con un amplio uso del Derecho comparado, de la teoría general del Derecho y de la lógica jurídica; por otro lado, desde el punto de vista práctico y organizativo, las medidas a tomar pasarán por la adopción de directrices legislativas y el establecimiento de oficinas técnicas en los parlamentos, ministerios, etc., que cuiden de su aplicación.

La racionalidad pragmática (R3) consiste, en principio, en la adecuación de la conducta de los destinatarios a lo prescrito en la ley. Aquí el editor es el soberano político, entendiéndolo por tal quien tiene poder para ser obedecido (y no sólo para dictar normas formalmente válidas). Los destinatarios son quienes prestan obediencia (activa o pasiva); por tanto, aquellos a quienes la ley se dirige, pero en la medida en que adecuen (o no) su comportamiento a lo allí prescrito. El sistema jurídico es visto como un conjunto de normas eficaces o, si se quiere, como un conjunto de actos, de comportamientos. El fin es conseguir que las leyes se cumplan, esto es, que no sean sólo enunciados lingüísticos o directrices, sino "Derecho en acción". El valor que subyace aquí es la eficacia, el mantenimiento del orden. Ahora bien, una norma puede dictarse en ocasiones para no ser cumplida (uso simbólico del Derecho); en ese caso, la racionalidad legislativa no se mide —en este nivel— exactamente por el cumplimiento de lo preceptuado en las normas, sino por la adecuación de los comportamientos de los destinatarios a las intenciones del legislador. En términos generales, puede decirse que la consecución de este tipo de racionalidad implica poner los medios adecuados para evitar que las leyes sean ineficaces, lo que puede deberse a factores de tipo subje-

tivo (falta de motivación de los destinatarios que cabe combatir utilizando sanciones —negativas y positivas— adecuadas) o bien de tipo objetivo (falta de cobertura financiera, administrativa, etc.). Las técnicas para reducir la irracionalidad —o para promover la racionalidad— en el nivel R3 deberán provenir de disciplinas como la ciencia política, la psicología social, la sociología del Derecho, la ciencia de la administración o las teorías de la implementación.

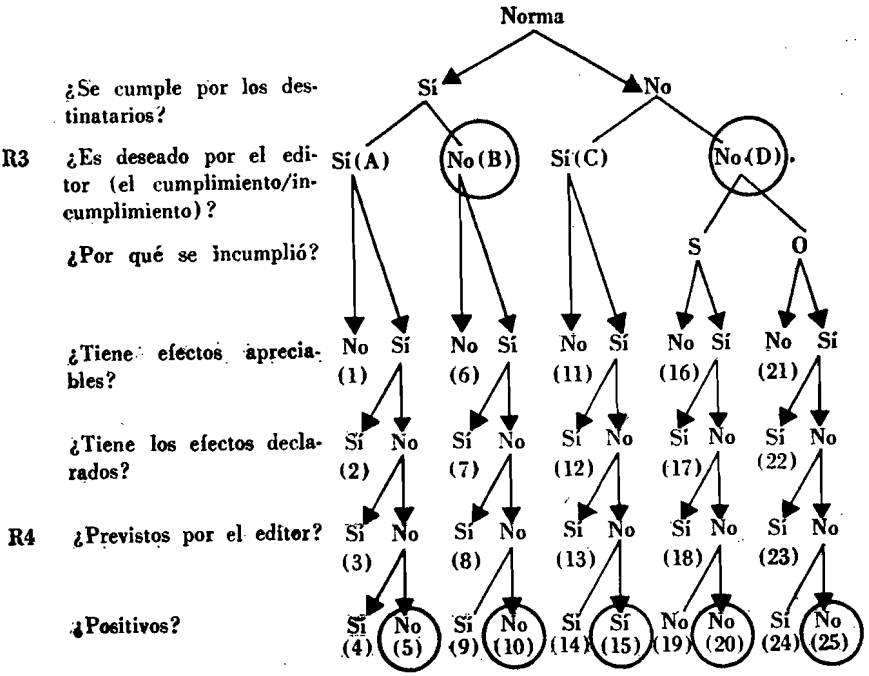
En el nivel de la racionalidad teleológica (R4) los editores son los portadores de los intereses sociales, particulares o generales, que logran que los mismos se traduzcan en leyes. Los destinatarios de las leyes no son únicamente los particulares o los órganos administrativos a los que se dirigen las disposiciones legales, sino que pueden serlo también individuos o grupos no implicados en el cumplimiento de la norma. Por ejemplo, los enfermos de un hospital pueden considerarse también como destinatarios de una ley dictada en materia sanitaria (que plantea como objetivo mejorar su situación en cuanto enfermos), aunque dicha ley no les atribuya ningún tipo de derecho o de obligación (por ejemplo, una ley que dote de recursos financieros a los hospitales). El sistema jurídico es visto como un medio para conseguir fines sociales; por tanto, no desde la perspectiva del jurista (o del jurista tradicional), sino desde la del científico o técnico social. El fin aquí podrá serlo la distribución de la riqueza, el aumento o disminución de la protección social, la reducción del desempleo, el mantenimiento de ventajas políticas o económicas, etc. Y el valor por el que se rige la consecución de tales fines es el de eficiencia: maximizar los efectos sociales deseados y minimizar los indeseados. Se trata de un nivel de racionalidad especialmente complejo, pues a las dificultades que comporta determinar cuáles son las intenciones o deseos del editor (en particular, cuando se trata de un órgano colegiado) se añaden los problemas de cómo establecer si los efectos se producen como consecuencia de la ley (de su cumplimiento o incumplimiento) o tienen otras causas: el problema de dónde cortar la cadena causal, etc. Simplificando bastante las cosas, podría decirse que la actividad legislativa es, en este nivel, racional si, y en la medida en que se utilicen los medios más adecuados para evitar que una ley no tenga efectos apreciables y, por tanto, sólo contribuya a la contaminación legislativa, o bien que no produzca los efectos deseados, con independencia de que éstos hayan sido o no declarados e incluso previstos. Es posible que haya situaciones sociales en las cuales lo que la racionalidad exige sea la desregulación, o bien la introducción de mecanismos de autorregulación (Teubner, 1985). Pero cuando esto no es así —y no lo es en la mayor parte de las ocasiones— habrá que recurrir a conocimientos

provenientes de las ciencias sociales, como la sociología de las organizaciones, el análisis económico del Derecho, la sociología del Derecho, las teorías de la implementación, etc.; dicho de otra manera, es necesario proceder a una *evaluación legislativa*, entendiéndolo por tal, en un sentido amplio, el conjunto de técnicas dirigidas al análisis empírico de los efectos de la legislación (Mader, 1985).

Finalmente, en el nivel de la racionalidad ética (R5), los editores son vistos desde el punto de vista de quienes están legitimados, y en qué circunstancias, para ejercer poder normativo sobre otros. El problema esencial de los destinatarios es, por tanto, el de cuándo existe una obligación ética de obedecer —o desobedecer— las leyes. El sistema jurídico es visto aquí como un conjunto de normas o de comportamientos evaluables desde un cierto sistema ético. Los fines considerados valiosos variarán, naturalmente, según el sistema ético que se tome como referencia aunque, abstractamente, puede decirse que lo son la libertad, la igualdad y la justicia. Los valores éticos (entre los fines y los valores podría decirse que existe una especie de equilibrio reflexivo), finalmente, son las ideas (organizadas en teorías éticas) que permiten justificar tales fines (la naturaleza en el caso del iusnaturalismo, la dignidad humana en una concepción de tipo kantiano, la felicidad en las teorías utilitaristas, o el consenso en el neocontractualismo o en las éticas discursivas). Como antes se ha dicho, este nivel de racionalidad desarrolla una función más bien negativa que constructiva. La legislación puede resultar irracional —inmoral— por falta de legitimidad de los editores, de los fines o de los medios establecidos. Pero la racionalidad ética —a diferencia de los otros niveles de racionalidad— no genera ninguna técnica legislativa específica: no hay ningún procedimiento para lograr la libertad, la igualdad y la justicia a través de las leyes, fuera de las técnicas que generan las racionalidades R1-R4. El único “instrumento” del que dispone la ética es el discurso moral, pero justamente se trata de un instrumento que se desnaturalizaría si se utilizara para conseguir finalidades (fines perlocucionarios) que vayan más allá del propio discurso.

Lo anterior puede considerarse que configura un análisis de la racionalidad legislativa de tipo interno: desde cada uno de los niveles de racionalidad, los elementos de la actividad legislativa se ven de una cierta forma, con lo que se delimita un criterio de racionalidad y se sugiere una serie de técnicas a utilizar para incrementar la racionalidad. Además, podría llevarse a cabo un análisis de tipo externo en el que, a su vez, podrían distinguirse dos fases. La primera tendría lugar desde una perspectiva más bien estática, en

cuanto que se trataría de mostrar cómo se relacionan entre sí (pero, podríamos decir, abstractamente, prescindiendo del proceso *real* de la legislación) los diversos niveles de racionalidad R1-R5. La noción de racionalidad legislativa —como se ha visto— es considerablemente compleja, en cuanto que la misma envuelve técnicas y saberes de procedencia muy heterogénea y no fácilmente articulables entre sí. Por otro lado, los diversos niveles de racionalidad plantean a veces exigencias contradictorias o, por lo menos, no fácilmente armonizables. Como ejemplo de lo que quiero decir al referirme a este tipo de análisis (y por lo que atañe únicamente a los niveles R3 y R4), puede servir el siguiente esquema que muestra —entre otras cosas— cómo una situación a evitar (digamos, irracional, representada con un círculo), desde el punto de vista de la racionalidad pragmática [(B) y (D)], no conduce necesariamente a situaciones que habría que evitar desde el punto de vista de la racionalidad teleológica [y que serían (5), (10), (15) y (25)].



La segunda fase del análisis externo tendría un carácter dinámico, en cuanto que se trataría de mostrar cómo pueden combinarse estas nociones de racionalidad para dar cuenta del proceso *real* de la legislación. Obviamente, no es aquí posible entrar en detalles al respecto, pero el esquema que aparece en la página siguiente elaborado a partir de los modelos de Noll (1973), Wroblewski (1979 y 1987) y Losano (1984), y teniendo en cuenta la perspectiva asumida anteriormente, permitirá seguramente hacerse una idea de conjunto.

4. Pues bien, con independencia de que las anteriores consideraciones resulten más o menos acertadas, lo que parece indiscutible es que en la actual cultura jurídica, la problemática de la racionalidad de la legislación no sólo es una cuestión abordable, sino que podría decirse que constituye incluso uno de sus rasgos más típicos. El interés por los estudios sobre la legislación es sumamente reciente por lo que se refiere a los países de Derecho continental —se remonta sólo a un par de décadas—, pero no puede decirse lo mismo en relación con la cultura del *common law* que conoce la figura del *draftman* desde hace más de un siglo. En todo caso, el actual auge de este tipo de estudios (para los que aún no hay acuñada una expresión que goce de aceptación generalizada) se conecta sin duda con la crisis de la legislación que, a su vez, es un aspecto de la crisis del Estado del Bienestar y, más en general, de la crisis social y civilizatoria de este final de milenio. Ahora bien, aun aceptando que se puede hablar de una razón legisladora (débil o fuerte —podríamos decir— según que se parta de una concepción exclusivamente técnico-instrumental —como es lo más frecuente— o bien de una concepción más amplia —ética o de fines— de la razón práctica), ¿estamos en realidad utilizando la expresión “racionalidad” en el mismo sentido en que lo hacemos al referirnos a la racionalidad de los actos de aplicación del Derecho?

La respuesta a esta cuestión, en mi opinión, tiene que ser positiva, aunque ello no debe llevar tampoco a desdibujar la distinción entre la legislación y la jurisdicción, el momento de la producción y el de la aplicación del Derecho.

La prueba de que se trata, en efecto, de una noción común de racionalidad es que tendría pleno sentido trasladar el análisis anterior al contexto de la aplicación del Derecho. Así, por ejemplo, una sentencia judicial también es, por regla general, un texto del que cabe exigir precisión y claridad (las técnicas de *legal writing* son, en principio, de aplicación, tanto a la redacción de leyes como de contratos, sentencias, etc.). Una exigencia fundamental de

Fases



Inicio	Planteamiento de un problema social	Recepción o planteamiento de un problema por un órgano legislativo	Entrada en vigor de una ley
Operaciones intermedias	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Análisis del problema</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Determinación de objetivos</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Propuesta de medios legales y no legales para alcanzar el objetivo</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Justificación ética del objetivo y de los medios</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Análisis del problema</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Determinación de objetivos</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Propuesta de medios legales (contenido de la ley)</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Justificación ética de objetivos y medios</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: small;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">análisis lingüístico</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">análisis sistemático</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">análisis pragmático</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Redacción del texto articulado</div> <div style="font-size: x-small; margin-top: 5px;">Realización de las operaciones de acuerdo con su regulación jurídica (en la medida en que estén reglamentadas)</div>	<p>Examen de la adecuación de la ley en sus dimensiones:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; height: 100px;"> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 20px; text-align: center;">Lingüística</div> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 20px; text-align: center;">Sistemática</div> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 20px; text-align: center;">Pragmática</div> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 20px; text-align: center;">Teleológica</div> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 20px; text-align: center;">Ética</div> </div>
Fin	Propuesta de una solución legislativa	Promulgación de una ley	Propuesta de modificación de la ley
Conocimientos y técnicas utilizables para controlar la racionalidad	Método científico; conocimiento objetivo disponible; criterios y reglas de la argumentación práctica racional	Control de legalidad; directrices legislativas; <i>checklists</i> ; técnicas de implementación; técnicas reticulares; análisis costes/beneficios; técnicas de redacción de documentos; dogmática, y teoría del Derecho	Estudios sobre impacto de las normas jurídicas; técnicas de implementación; dogmática jurídica; investigaciones KOL; <i>checklists</i>
Niveles de racionalidad implicados preferentemente	R4 y R5	R1-R5	R2, R3 y R4

la interpretación jurídica —en cuanto operación previa a la de la aplicación— es la preservación del carácter sistemático del ordenamiento y, de hecho, no parece que exista un gran trecho entre las técnicas a utilizar para llenar las lagunas o resolver las contradicciones, una vez que éstas se presentan, y las que habría que emplear para evitar que surjan (*cfr.* Guastini, 1985). Las sentencias judiciales o las resoluciones administrativas no pueden confundirse con los actos de ejecución de las mismas, por lo que la eficacia también es aquí un objetivo a perseguir (y a veces extraordinariamente difícil de lograr; por ejemplo, cuando es la propia Administración la encargada de ejecutar las sentencias contencioso-administrativas). La eficiencia no puede, obviamente, ser un objetivo ajeno a la aplicación del Derecho y —como se sabe— una influyente dirección del pensamiento jurídico contemporáneo entiende que la maximización de la riqueza es la clave para comprender y evaluar la actuación de los jueces [al menos, de los del *common law* (Posner, 1990)]. Y, finalmente, en la aplicación del Derecho surgen con alguna frecuencia problemas de ética que sería falaz pretender resolver apelando exclusivamente a criterios como la aplicación correcta del Derecho vigente, la obediencia al legislador o la eficiencia económica; el juez necesita también disponer —y dispone— de alguna concepción de la ética aunque se trate de la más cruda de las éticas del legalismo o de la más ingenua de las éticas del activismo.

Me parece incluso que desde el anterior modelo de racionalidad puede reinterpretarse con cierta facilidad las formas habituales de plantear la contraposición entre legislación y jurisdicción. Para empezar, si la existencia de una legislatura significa un “proceso” en el desarrollo del Derecho, es porque en sociedades con un cierto nivel de complejidad, lo que se ha llamado racionalidad teleológica (R4), no podría lograrse con mecanismos puramente jurisdiccionales; ése —creo— es el sentido de la mordaz frase de Bentham dirigida a los jueces ingleses, a quienes acusaba de elaborar el *common law* “como un hombre elabora reglas para su perro”. Y ello está plenamente en consonancia con la opinión del mismo autor de que el principio de utilidad es el que debe presidir la legislación, mientras que el principio que debe guiar la labor de los jueces es la certeza jurídica; esto es, la legislación se orienta de acuerdo con una concepción teleológica y ética de la racionalidad, mientras que la jurisdicción se basa en la racionalidad jurídico-formal. La misma idea, en cierto modo, la podemos encontrar en Max Weber cuando consideraba que la racionalidad formal (R2) es propia de los juristas y de los operadores jurídicos, mientras que el legislador o quien crea el Derecho se orienta generalmente hacia una racionalidad respecto a los fines (R4)

(cfr. Febbrajo, 1981). O en Luhmann (1972), cuando señala que con la positivización del Derecho (esto es, el momento en la evolución del Derecho en que las normas entran en vigor y se cambian mediante decisión, lo que implica que no se consideran ya como inmutables) tiene lugar una diferenciación funcional entre los procedimientos para reaccionar normativamente frente a las expectativas no realizadas (jurisdicción) y los procedimientos para aprender (momento cognoscitivo) de las expectativas no realizadas (legislación); la una sería, pues, una racionalidad normativa u orientada hacia el *input* (R2), mientras que la otra constituiría una racionalidad de las consecuencias u orientada hacia el *output* (R4).

Esta diferencia de orientación —que lleva consigo también diferencias de tipo organizativo, institucional, etc.— es sin duda cierta, pero debe relativizarse en diversos sentidos. En primer lugar, porque —como se ha visto— la distinción radica en una cuestión de énfasis: ni la racionalidad legislativa se interesa sólo por la racionalidad teleológica, ni la racionalidad en la aplicación del Derecho obedece exclusivamente al modelo normativo o jurídico-formal. En segundo lugar, la racionalidad ética opera en ambos casos como el último nivel de racionalidad; los niveles de racionalidad instrumental pueden estar organizados de manera diferente en el momento de la legislación y en el de la aplicación pero, en cualquier caso, la racionalidad instrumental está subordinada a la ética. Finalmente, la racionalidad legislativa —o, al menos, cierto grado de racionalidad legislativa— es un presupuesto necesario para poder hablar de racionalidad en la aplicación del Derecho. Precisamente, una de las críticas que se puede dirigir a la tesis de Alexy antes recordada de que el discurso jurídico —el elaborado por el intérprete, el aplicador del Derecho o el dogmático— es un caso especial del discurso práctico general, en que sólo funciona si se presupone la justicia (la racionalidad— del Derecho establecido.

En definitiva, me parece que la noción de racionalidad debería constituir el eje en torno al cual articular la diversidad de los saberes y prácticas jurídicos. Tendríamos así, por un lado, una serie de técnicas jurídicas encaminadas a incrementar la racionalidad del Derecho y en donde cabría diferenciar —aunque únicamente como momentos de un mismo proceso de racionalización— la técnica (o técnicas) legislativas y la técnica de la interpretación y aplicación del Derecho (la dogmática jurídica en su sentido tradicional). Por otro lado, a partir de aquí habría que desarrollar una teoría del Derecho que elabore los marcos conceptuales en que se inscriben esas técnicas, que ofrezca una explicación totalizadora del fenómeno jurídico —que incluya,



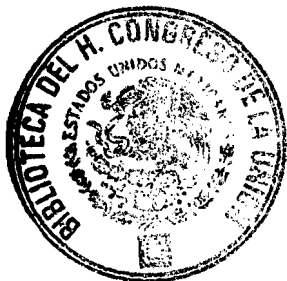
pues, tanto el momento de la aplicación como el de la producción de las normas—, y que permita conectar la cultura y la práctica jurídica en general con el conjunto de los saberes y de las prácticas sociales. Pero ello exige partir de una concepción unitaria, estructurada y amplia de la racionalidad, que no limite el comportamiento racional a la actividad de seguir normas preestablecidas, ni renuncie a plantearse la cuestión de la justificación —la racionalidad— de los fines. Necesitamos, en definitiva, lo que Bobbio llamaba la razón en sentido fuerte, tanto en el momento de la legislación como en el de la aplicación del Derecho, y en ninguna de las dos instancias podemos tampoco prescindir de la razón en sentido débil.

Para acabar, sólo me resta añadir que soy perfectamente consciente de que al haber recorrido el itinerario marcado por Bobbio para tratar la cuestión de la razón en el Derecho no he ido probablemente más lejos que él, pero he elegido en cambio un camino con demasiadas sombras y quizás pocas luces. Me consuelo, sin embargo, al pensar que hay paisajes que se contemplan mejor con una luz más bien tenue; y éste, el de la racionalidad del Derecho, bien pudiera ser uno de ellos.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, R. "Teoría de la argumentación jurídica", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- ATIENZA, M. "Sociología jurídica y ciencia de la legislación", en *El Derecho y sus realidades*. R. Bergalli (coordinador), PPU, Barcelona, 1989a.
- . "Contribución para una teoría de la legislación", en *Doxa*. No. 6, 1989b.
- AUDI, R. "Practical Reasoning", London, 1989.
- BOBBIO, N. "La razón en el Derecho (Observaciones preliminares)", en *Doxa*. No. 2, 1985.
- BUNGE, M. "Racionalidad y realismo", Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- BROWN, H.I. "Rationality", London y New York, 1990.
- FEBBRAJO, A. "Capitalismo, stato moderno e diritto razionale-formale", en *Max Weber e il diritto*. R. Treves (ed.), Milano, 1981.
- GAUTHIER, D. "Moral by Agreement", Oxford, 1986.
- GUASTINI, R. "Produzione di norme a mezzo di norme. Un contributo all'analisi del ragionamento giuridico", *Informatica e diritto*, 1, 1985.

- HABERMAS, J. "Teoría de la acción comunicativa", Taurus, Madrid, 1987.
- HÖFFE, O. "Estudios sobre teoría del Derecho y la justicia", Ed. Alfa, Barcelona, 1988.
- LENK, H. "Entre la epistemología y la ciencia social", Ed. Alfa, Barcelona, 1988.
- LOSANO, M. "Analisi empirica delle procedure giuridiche", en *Società, norme a valori. Studi in onore di Renato Treves*, U. Scarpelli y V. Tomeo (eds.), Giuffrè, Milano, 1984.
- LUHMANN, N. "Rechtssoziologie", Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 1972.
- MACCORMICK, N. "Legal Reasoning and Legal Theory", Oxford University Press, 1978.
- MADER, L. "L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la legislation", Payot, Lausanne, 1985.
- MOSTERIN, J. "Racionalidad y acción humana", Alianza Editorial, Madrid, 1978.
- MUGUERZA, J. "La razón sin esperanza", Taurus, Madrid, 1977.
- . "Desde la perplejidad. Ensayos sobre la ética, la razón y el diálogo", Fondo de Cultura Económica, México/Madrid/Buenos Aires, 1990.
- NOLL, P. "Gesetzgebungslehre", Rowohlt, Hamburg, 1973.
- PATTARO, E. "La razón en el Derecho. Comentario a Norberto Bobbio", en *Doxa*. No. 2, 1985.
- POSNER, R.A. "The Problems of Jurisprudence", Harvard University Press, 1990.
- QUINTANILLA, M.A. "A favor de la razón", Taurus, Madrid, 1981.
- TEUBNER, G. "Aspetti, limiti, alternative della legificazioni", en *Sociologia del diritto*, 1, 1985.
- TUGENDHAT, E. "Zur Entwicklung von moralischen Begründungsstrukturen in modernen Recht", en *A.R.S.P.*, nueva serie, cuaderno 14, 1980.
- WROBLEWSKI, J. "A model of Rational Law Making", en *A.R.S.P.*, tomo LXV, 2, 1979.
- . "The Rational Law-Maker. General Theory and Socialist Experience", en *L'educazione giuridica*, A. Giuliani y N. Picard (eds.), vol. V, Perugia, 1987.



# TEORIA Y TECNICA DE LEGISLACION \*

Eugenio BULYGIN \*\*

*SUMARIO: I. Introducción; II. Problemas de legislación: políticos y técnicos; III. Problemas de sistematización; IV. Problemas dinámicos: creación y derogación de normas, y V. Conclusiones.*

En vista de la importancia que ha cobrado la legislación en la época moderna es necesario preparar juristas especializados que puedan asistir a los legisladores en su tarea de legislar. En el presente artículo se traza la discusión entre problemas políticos (valorativos) y problemas técnico-jurídicos. Se analizan especialmente los problemas lógicos relacionados con la sistematización de las normas jurídicas y los referidos al carácter dinámico del derecho (creación y derogación de normas). Las dificultades que se plantean en este terreno no pueden resolverse sin el auxilio de la informática y de la lógica normativa, lo que hace aconsejable familiarizarse a los abogados con estas disciplinas.

## I. *Introducción*

La solución anticipada de conflictos sociales por medio de normas generales ha surgido en una etapa relativamente tardía de la evolución social y ha desempeñado durante mucho tiempo un papel bastante modesto. Lo muestra claramente la historia del derecho romano: desde las Doce Tablas (primer conato legislativo) hasta muy avanzado el imperio, el número de leyes era escaso; el protagonista de la vida jurídica era el pretor y no el legislador. En otros ámbitos jurídicos encontramos una situación similar. En la época

---

\* Este trabajo fue publicado originalmente en *Arbor*, t. CXXXVI, No. 533, Buenos Aires, Argentina, mayo 1990.

\*\* Profesor de Filosofía en la Universidad de Buenos Aires.

moderna, más concretamente a partir de la codificación napoleónica, el legislador pasa decididamente al primer plano, llegando en muchos casos prácticamente a monopolizar la creación del derecho. La gran proliferación de normas legisladas en el siglo XIX se acentúa aún más en el transcurso del siglo XX.<sup>1</sup> Este fenómeno está íntimamente relacionado con la creciente intervención del Estado en todos los órdenes de la vida social y aun individual: la regulación jurídica penetra diversos aspectos de la actividad económica, cultural, profesional; se establecen pautas que regulan hasta el modo de vestirse, el largo del pelo y las preferencias estéticas; ni siquiera los animales domésticos, como los perros y los gatos, se libran de esta vocación reglamentarista. Curiosamente la intervención estatal y el correlativo crecimiento de normas legisladas parecen ser independientes de la ideología política, pues se le observa por igual en los Estados socialistas y capitalistas, democráticos y autoritarios. Ni siquiera los países anglosajones, con su fuerte tradición individualista y su resistencia a las normas generales, pudieron sustraerse del todo a la fiebre legislativa.

En América Latina, en general, y en la Argentina, en particular, el fenómeno apuntado se da con especial virulencia. Todo gobernante que se respeta se siente compelido a dictar un sinnúmero de leyes nuevas, reemplazar o reformar las existentes y proyectar leyes futuras en asombrosa abundancia. Tan es así que para dictar las primeras 5,000 leyes, nuestros legisladores tardaron 44 años (1862-1906); para las 5,000 siguientes apenas insumieron nueve años (1906-1915). En los últimos 20 años se dictaron más de 7,000 leyes, sin contar los numerosos decretos y otras normas generales que bien pueden englobarse bajo el rótulo general de legislación.

El gran número de normas legisladas hace extremadamente difícil su manejo, no solamente para el lego que se siente totalmente perdido en la maraña legislativa, sino aun para el profesional. No es fácil determinar qué leyes han sido derogadas y cuáles siguen en vigor y cuáles son, por lo tanto, exactamente las normas vigentes para tal o cual materia. Por lo demás, es un fenómeno bien conocido que las leyes adolecen con suma frecuencia de graves fallas; aparecen en ellas normas redundantes, contradictorias, incompletas; su redacción es con frecuencia confusa, oscura y ambigua. Esto no debería extrañar a nadie. En la sociedad moderna todas las funciones socialmente

---

<sup>1</sup> Conf. Soler, *Interpretación de la ley*, esp. p. 116: "Hoy el mal no es, por cierto, el de una legislación escueta y rígida; por el contrario, el mal proviene, sobre todo, de la constante proliferación legislativa...", Ed. Ariel, Barcelona, 1962.

importantes tienden a ser ejercidas por técnicos altamente especializados; sin embargo, no ocurre lo mismo (al menos entre nosotros) con la tarea de legislar, a pesar de su obvia importancia social. No hay especialistas o técnicos en legislación por la sencilla razón de que no hay centros académicos que los preparen y no los hay porque no existe un cuerpo de doctrina, es decir, una teoría que estudie sistemática y metódicamente los problemas que plantea la legislación y el modo de resolverlos.

¿Quiénes son los que legislan y cómo lo hacen? En todo proceso de legislación hay que distinguir dos etapas: la preparación del proyecto de ley, que es una tarea eminentemente técnica, y la sanción de la ley, que es un acto de decisión política. Esto último corresponde naturalmente al poder político, sea éste el Congreso, el Presidente o la Junta Militar. Pero ¿quiénes trabajan en la preparación del proyecto legislativo? Teóricamente la preparación corre por cuenta de los legisladores (senadores y diputados) o de los ministros o secretarios de Estado. De hecho, sin embargo, esta tarea es cumplida por los asesores del ministerio respectivo o de los legisladores, en su caso. Cuando se trata de legislar sobre cuestiones económicas, sobre problemas de vivienda o sobre la política sanitaria es natural que se consulte a los economistas, urbanistas, ingenieros o médicos. Pero el papel técnico por excelencia en materia legislativa corresponde, aparentemente, al jurista. Sin embargo, no es claro cuál es el aporte técnico que se espera de él. Y tampoco hay abogados especializados en legislación, como los hay en Derecho penal, administrativo o laboral. Nuestras universidades y centros académicos carecen —incluso al nivel de graduados— de carreras o cursos de especialización en materia legislativa. ¿Quiere decir esto que no hay problemas específicos que debe resolver un abogado asesor en legislación? ¿O nos encontramos en una etapa de subdesarrollo que es imprescindible superar si se quiere que la legislación alcance un nivel de perfección técnica acorde con las exigencias de una Nación altamente desarrollada?

Este artículo pretende esbozar algunos de los problemas teóricos y técnicos que enfrenta el legislador y señalar qué disciplinas auxiliares son necesarias para que el jurista pueda resolverlos.

## II. *Problemas de legislación: políticos y técnicos*

Los problemas que plantea la legislación pueden dividirse en dos grandes grupos: problemas que en un sentido amplio podríamos llamar políticos y problemas técnico-jurídicos.

Bajo el rótulo de problemas políticos se agrupan toda una serie de cuestiones de índole axiológica o valorativa. En primer lugar, el legislador debe resolver los problemas de política legislativa general: cuándo y en qué circunstancias es más conveniente resolver los posibles conflictos sociales en forma anticipada mediante normas generales y cuándo conviene dejar su solución en manos de jueces u otros órganos administrativos, que están en condiciones de resolverlos en forma individual, esto es, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso. Este problema ha sido poco analizado entre nosotros; en cambio, ha sido objeto de mucha discusión en el ámbito jurídico anglosajón. No es en modo alguno obvio que la solución anticipada de problemas por medio de normas generales sea preferible o sea siempre preferible a la decisión particular, aun cuando ésta no esté basada en una norma general preexistente, sino en consideraciones de equidad y justicia. Lo que hay en el fondo de este dilema es una confrontación entre los valores de seguridad jurídica por un lado y de justicia por el otro. Lo que importa es darse cuenta de que se trata de un importante problema valorativo y no proceder ciegamente como si no existiera ningún problema. Tal actitud dogmática es en buena parte responsable de la excesiva proliferación de normas jurídicas generales a la que hemos aludido al comienzo de este trabajo.

En segundo lugar, el legislador tiene que ponderar críticamente los intereses en juego para dar preferencia a unos en detrimento de otros. Toda decisión legislativa afecta a un número variable de intereses, que no pueden ser todos satisfechos en igual medida. Siempre habrá que sacrificar intereses menos valiosos, dando preferencia a intereses de mayor gravitación, lo cual implica establecer una escala valorativa entre tales intereses. Todo lo cual supone la adopción de ciertos principios generales que permitan sopesar los distintos intereses y resolver los conflictos que puedan presentarse entre ellos.

También esta cuestión ha sido muy descuidada durante mucho tiempo. En los últimos años se observa, sin embargo, una saludable reacción: la publicación de libros tales como *A Theory of Justice*, de John Rawls,<sup>2</sup> y *Anarchy, State and Utopia*, de Robert Nozick,<sup>3</sup> dieron lugar a una extensa y esclarecedora polémica sobre temas de justicia y su implementación en el Derecho Constitucional.

---

<sup>2</sup> Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford, 1973.

<sup>3</sup> Nozick, R., *Anarchy State and Utopia*, Oxford, 1974.

A pesar de su obvia importancia no me voy a ocupar aquí de problemas valorativos. El objetivo de este trabajo es trazar un panorama de los problemas técnico-jurídicos relacionados con la tarea legislativa.

Cabe distinguir dos grandes grupos de problemas técnicos: a) cuestiones relacionadas con el lenguaje, que llamaré problemas lingüísticos, y b) cuestiones que en un sentido amplio cabe llamar problemas lógicos o conceptuales.

Los problemas lingüísticos están relacionados básicamente con la ambigüedad (sintáctica y semántica) de los términos y la vaguedad (actual o potencial) de los conceptos usados. Se trata de ciertos problemas que afectan a todos los lenguajes naturales y, por ende, al lenguaje jurídico en la medida en que las normas jurídicas son formuladas en un lenguaje natural (castellano, inglés, alemán, etc.). Me contentaré con mencionar estos problemas, sin entrar en su estudio, por cuanto han sido ampliamente analizados en varias obras muy difundidas entre nosotros.<sup>4</sup> En cambio dedicaré más atención a los problemas que he denominado lógicos por ser menos conocidos, aunque ciertamente no menos importantes que los anteriores.

Los problemas lógicos pueden, a su vez, ser subdivididos en dos grupos: problemas sistemáticos, es decir, relativos al carácter sistemático del derecho, y problemas dinámicos, que tienen que ver con el carácter dinámico del orden jurídico.

### III. *Problemas de sistematización*

La idea de que el derecho no es un mero conglomerado de normas, sino que tiene carácter sistemático, es decir, forma en algún sentido un sistema, es casi un lugar común para los juristas, por los menos desde la época de la Ilustración y muy especial a partir del siglo XIX. Sin embargo, aunque los juristas hace tiempo hablan de sistemas jurídicos, poco o nada se había hecho para esclarecer el significado de este término clave hasta muy avanzado el siglo XX, y, por lo tanto, durante mucho tiempo era muy difícil saber en qué sentido el derecho podía considerarse sistema, es decir, en qué consiste el carácter sistemático del orden jurídico.

---

<sup>4</sup> Carrió, G.R., *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, 2a. ed., 1979. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965; Ross, A., *Sobre el Derecho y la Justicia* (trad. de G.R. Carrió), Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1963; Hart, H.L.A., *El Concepto de Derecho* (trad. de G.R. Carrió), Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1963, y Nino, C.S., *Introducción al Análisis del Derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1980.

La primera teoría de sistema se debe nada menos que a Aristóteles. Para Aristóteles un conjunto de enunciados forman un sistema cuando —amén de otros requisitos que no es el caso considerar aquí— todos ellos (aun cuando su número sea infinito) pueden deducirse lógicamente de un conjunto finito (y preferentemente reducido) de enunciados, llamados axiomas o base axiomática del sistema. Si bien para Aristóteles el sistema axiomático es un ideal válido para todas las ciencias, no resultó fácil ponerlo en práctica. El primer sistema elaborado conforme a los cánones aristotélicos fue el de la geometría de Euclides que durante mucho tiempo fue el único sistema conocido. La sistematización del conocimiento científico quedó reducida en la práctica casi hasta nuestros días a la matemática, la lógica y partes de la física.

Si el sistema es definido en términos de deducción lógica, hace falta una lógica, es decir, un conjunto de reglas que permitan determinar con exactitud cuándo un enunciado dado se deduce o es consecuencia de otros enunciados para saber qué enunciados se deducen de un conjunto de enunciados dado. No en vano fue precisamente Aristóteles el autor del primer tratado de lógica, lo que autoriza considerarlo con razón como padre de esa disciplina. Pero la lógica aristotélica (y en particular su teoría del silogismo) es de una aplicación muy restringida y no permite justificar ni siquiera las inferencias deductivas de la geometría euclídea y mucho menos las complejas deducciones de la matemática superior. El reconocimiento de este hecho dio origen a la elaboración (a partir de la segunda mitad del siglo pasado) de la moderna lógica matemática o lógica simbólica. Este último nombre parece más apropiado, pues si bien la lógica moderna nació en el seno de la matemática ha rebasado muy pronto ese marco para convertirse en una teoría general del razonamiento deductivo.

Con la ayuda de la lógica simbólica, la noción de educación o consecuencia lógica y con ello la de sistema deductivo adquieren una precisión que permite tratar con rigor la problemática de la sistematización. Las propiedades formales más importantes y, por ende, más analizadas de los sistemas axiomáticos son la coherencia (falta de contradicciones), la completitud y la independencia.

Si aun los sistemas matemáticos, como el de la geometría de Euclides, carecían de rigor formal antes de la elaboración de la lógica simbólica, toda referencia al sistema en el campo del derecho no pasaba de mera metáfora. Así como en la geometría los teoremas se infieren de unos pocos axiomas, los juristas pretendían deducir las soluciones jurídicas para todos los casos a



partir de un número reducido (y en todo caso finito) de normas, ya sea de las normas del Derecho Natural (como los racionalistas de los siglos XVII y XVIII), ya sea de las normas legisladas (como lo hacía la dogmática jurídica del siglo XIX). Pero al no existir una lógica normativa que permita controlar las inferencias entre normas, todo estaba librado a la intuición (muchas veces acertada, pero expuesta al error) de los juristas. Tan sólo en los últimos treinta años (a partir de la década del cincuenta) comienza a elaborarse la lógica normativa o lógica deóntica, que se ocupa en forma sistemática de las inferencias normativas y permite, por lo tanto, definir con rigor la noción del sistema normativo y replantear muchos de los problemas que acosan al jurista.<sup>5</sup>

Los problemas relativos a la coherencia, completitud e independencia que, como ya se mencionó, interesan primordialmente a los que se ocupan de sistemas en el campo de la lógica, de la matemática o de la física se reproducen —aunque en forma diferente— en el derecho. Vamos a comenzar su análisis por el problema menos grave, el de la independencia.

La falta de independencia significa que en el sistema hay normas redundantes, es decir, normas que prescriben las mismas soluciones para los mismos casos. La redundancia entre dos o más normas puede ser total o parcial.<sup>6</sup> Este defecto no es demasiado grave; el hecho de que haya normas redundantes no impide el funcionamiento del sistema jurídico. Pero la presencia de muchas normas redundantes conduce a una innecesaria superabundancia de normas, lo cual hace más difícil su manejo. Si el legislador quiere lograr un sistema más elegante y más manejable tendrá que esforzarse para evitar redundancias.

---

<sup>5</sup> Si por un sistema normativo ha de entenderse un conjunto de normas, es decir, enunciados que prescriben (ordenan, prohíben o permiten) ciertas conductas, o un conjunto de proposiciones normativas, esto es, proposiciones descriptivas de las normas es una cuestión sobre la que no hay todavía acuerdo entre los lógicos. Felizmente, no necesitamos entrar en este problema, pues ambas versiones están de acuerdo en que hay sistemas normativos, que es todo lo que interesa en este contexto. En lo sucesivo hablaremos de sistemas de normas, pero todo lo que se dice puede ser traducido al lenguaje de proposiciones normativas, de modo que el desacuerdo aludido resulta irrelevante para el tema que nos interesa.

Sobre la noción del sistema normativo véase Alchourrón, C.E., y Bulygin, E., *Introducción a la metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1974, especialmente cap. IV.

<sup>6</sup> Conf. Ross., A., *op. cit.*, p. 128, y Alchourrón-Bulygin, *op. cit.*, pp. 125 y ss.

Si el legislador dicta normas, procurando solucionar caso por caso, habrá mayor peligro de redundancias, pues algunos de los casos pueden ser más generales que otros e incluir a estos últimos. De ahí la tendencia, típica para el derecho moderno, de abandonar el casuismo y elaborar normas cada vez más generales, tendencia que culmina en la construcción de las llamadas partes generales y de los principios generales del derecho.<sup>7</sup> Pero la tendencia hacia la generalidad conlleva no pocos peligros, entre otros, el de las llamadas lagunas del derecho. Por “laguna” se entiende una situación en la que un caso jurídico carece de solución, porque el derecho no lo contempla. Esto nos lleva al problema de la completitud.

Es evidente que la falta de completitud o laguna es un defecto mucho más grave que la mera redundancia. Aquí el derecho fracasa en su función regulativa de las conductas humanas, pues no indica solución alguna. Esta falencia de la ley tendrá que ser suplida por otros órganos jurídicos, como los jueces, lo cual trae múltiples inconvenientes: el interesado no sabe a qué atenerse, cuáles son sus obligaciones o derechos y se ve constreñido a recurrir al juez, con las consiguientes molestias y gastos.

Ahora bien, para determinar si un conjunto de normas es completo en relación a ciertos casos (en el sentido de que cada uno de esos casos resulta solucionado por esas normas), será menester determinar cuáles son todos los casos posibles. Algunos juristas han pensado que esto excede las posibilidades humanas: ¿cómo puede el legislador prever todos los casos posibles que la realidad diaria puede presentar? <sup>8</sup> El planteamiento es, sin embargo, erróneo; el legislador no tiene que prever todas las circunstancias posibles que pueden presentarse (cosa que sería ciertamente imposible, por lo menos para el legislador humano). Todo lo que tiene que hacer el legislador para que sus leyes sean completas es solucionar todos los casos que él mismo determina al elegir ciertas circunstancias que considera relevantes y convertirlas en definitorias de los casos. Las demás circunstancias serán simplemente irrelevantes. Así, por ejemplo, el caso de compraventa de inmuebles está determinado por el acuerdo de voluntades, la transferencia de la propiedad de un inmueble y el precio. Todas las demás circunstancias (ubicación del inmueble,

---

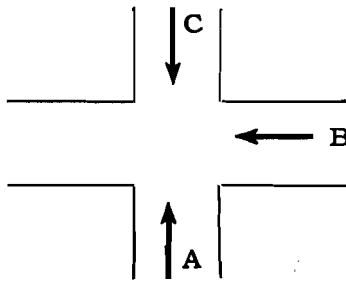
<sup>7</sup> Soler, S., *op. cit.*, cap. XX, pp. 125 y ss.

<sup>8</sup> Conf. Demolombe, *Cours de Code Napoléon*, t. I, p. 136, París, 1880, “En réalité, sans doute, les lois ne peuvent pas embrasser toutes les hypothèses si variées, si nombreuses, que chaque jour la pratique souleve”.

el carácter del vendedor, el color del traje del comprador, etc., son irrelevantes).<sup>9</sup>

Pero también hay quienes piensan que las lagunas del derecho no existen nunca y que el derecho es, por consiguiente, siempre completo, es decir, siempre soluciona todos los casos. Esta tesis es muy popular entre los filósofos del derecho,<sup>10</sup> quienes sostienen que todas las conductas posibles están o bien prohibidas o bien permitidas en virtud del principio “todo lo que no está prohibido, está permitido”. Cabe mostrar, aunque no lo haré aquí,<sup>11</sup> que esta tesis es igualmente errónea. A pesar del famoso principio puede haber conductas que no están ni prohibidas ni permitidas por el derecho, es decir, no calificadas por un determinado conjunto de normas. Por lo tanto, las lagunas son posibles y de hecho bastante frecuentes.

Como ejemplo de una laguna un tanto inesperada puede citarse la norma que regula la prioridad de paso en cruces de calles que dispone que el conductor de un vehículo “debe ceder el paso a todo vehículo que se presente por una vía pública situada a su derecha” (ley 13.893, art. 49, inc. b) —Adla, IX-A, 411—). Esta norma pretende regular el tráfico, estableciendo quién tiene prioridad de paso, cuando no hay semáforo u otras señales de tránsito que lo determinen. Pero resulta que la norma sólo soluciona los casos de dos o tres vehículos que se encuentran en un cruce de calles. En el diagrama I, C tiene la prioridad respecto de B y B la tiene respecto de A.

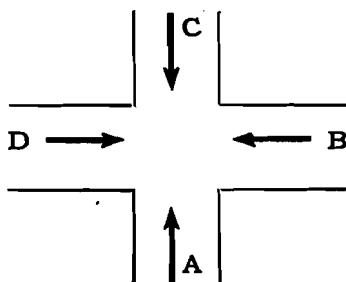


<sup>9</sup> Conf. Soler, *op. cit.*, pp. 42 y ss., y Alchourrón-Bulygin, *op. cit.*, pp. 59 y ss.

<sup>10</sup> Conf. Kelsen, H., *Teoría General del Derecho y del Estado* (trad. de E. García Máynez), México, 1958; *Teoría Pura del Derecho* (trad. de M. Nilve), Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1960; Cossío, C., *La plenitud del ordenamiento jurídico*, 2a. ed., Buenos Aires, 1947.

<sup>11</sup> El lector interesado queda remitido a Alchourrón-Bulygin, *op. cit.*, cap. VII, pp. 169-199.

Pero ¿qué ocurre cuando se encuentran cuatro vehículos, como en el diagrama II?



Aquí ninguno de los cuatro vehículos puede pasar sin infringir la norma, pues cada uno de ellos tiene un vehículo a su derecha y debe cederle el paso. Por consiguiente, la norma no soluciona este caso, si por solución se entiende que alguien debe tener prioridad de paso. Por ende, la norma no es completa respecto de todos los casos que pueden presentarse en un cruce de calles.

De lo dicho se desprende que los juristas oscilan entre dos posiciones extremas: unos creen que las lagunas son inevitables, otros, que no las puede haber nunca. Ambas tesis son igualmente equivocadas. Una ley puede ser completa respecto de ciertos casos, pero también puede resultar incompleta, dejando uno o más casos sin solución. La completitud no es producto de necesidad lógica o de una armonía preestablecida, sino del esfuerzo y de la capacidad técnica del legislador.

Más grave aún es la incoherencia del sistema. Un sistema de normas es incoherente cuando hay uno o más casos solucionados en forma distinta e incompatible por las normas. También aquí el sistema falla: si hay dos o más soluciones incompatibles el interesado no sabe qué hacer conforme al derecho. La presencia de soluciones contradictorias lleva necesariamente a la desobediencia al derecho: siendo incompatibles las dos soluciones, al menos una de ellas tendrá que ser dejada de lado y la norma que la establece será desobedecida.

Para evitar contradicciones el legislador tendrá que extremar los cuidados para que las normas que dicte sean coherentes entre sí. También la contradicción, como la redundancia, puede ser total o parcial. Y si bien es poco probable que un legislador dicte normas totalmente incompatibles, los casos de

incompatibilidad parcial son bastante frecuentes. Un ejemplo puede encontrarse nada menos que en el Código Penal.<sup>12</sup> El artículo 89 fija una determinada pena (de un mes a un año de prisión) para el delito de lesiones. El artículo 92 aumenta esa pena (de seis meses a dos años) si hay circunstancias agravantes y el artículo 93 disminuye la sanción (de 15 días a seis meses) si concurren circunstancias atenuantes. Ahora bien, ¿qué ocurre si hay circunstancias agravantes y atenuantes a la vez? Tal caso es perfectamente posible: piénsese en un individuo que en estado de emoción violenta (circunstancia atenuante) propina una paliza a su padre, rompiéndole un brazo (circunstancia agravante: el vínculo de parentesco). Conforme al Código Penal corresponde aumentar y disminuir la pena a la vez, cosa manifiestamente imposible. Las soluciones que el Código da para el caso considerado son lógicamente incompatibles.

Pero en cierto sentido las contradicciones entre normas son inevitables. Cuando el legislador dicta una nueva ley sus disposiciones casi siempre entran en colisión con otras normas ya existentes, aunque sean coherentes entre sí. Si no hay tal conflicto, la ley es redundante, a menos de que se trate de una materia totalmente virgen, que no ha sido regulada antes.

En previsión de tales conflictos las leyes suelen contener una cláusula que dispone que “quedan derogadas todas las normas que se oponen a la presente ley”. Pero aún cuando falta tal disposición derogatoria se considera que la ley posterior deroga automáticamente todas las leyes anteriores que la contradicen (en virtud del principio *lex posterior derogat priori*) o que una norma jerárquicamente superior deroga a una norma inferior incompatible con ella. Así una norma constitucional deroga a una ley y esta última a un decreto, si llega a producirse una colisión entre ambas normas. Los principios *lex posterior*, *lex superior* y *lex specialis* sirven para resolver los conflictos entre normas jurídicas.

A veces se ha sostenido que en el derecho no puede haber contradicciones entre normas,<sup>13</sup> porque una de las dos normas en conflicto queda siempre derogada por alguno de esos principios. Pero este argumento demuestra precisamente lo contrario, a saber, que hay conflictos, pues tales principios entran

---

<sup>12</sup> Conf. Bacque, J. y Nino, C.S., “Lesiones y Retórica”, Rev. *La Ley*, t. 126, p. 966.

<sup>13</sup> Conf. Kelsen, H., *Reine Rechtslehre*, p. 741, 2a. ed., Viena, 1960 (hay trad. castellana de R.J. Vernengo editada en México).

a jugar justamente en aquellos casos en que dos normas se contradicen. Si no se caracteriza satisfactoriamente el concepto de contradicción o conflicto entre normas, no se puede saber cuándo resultan aplicables esos principios. Se ve, pues, que el problema de la contradicción normativa es resuelto mediante el recurso a la derogación. Esta cuestión nos lleva a los problemas que hemos denominado dinámicos.

#### IV. *Problemas dinámicos: creación y derogación de normas*

El sistema jurídico, a diferencia de un sistema científico como, por ejemplo, el de la geometría, es un sistema dinámico. Esto quiere decir que el sistema está sujeto a cambios en el tiempo. Mientras que el sistema geométrico, una vez fijados sus axiomas y sus reglas de inferencia, está determinado de una vez para siempre y permanece idéntico, un sistema jurídico está en un proceso de constante evolución: nuevas normas se incorporan al sistema y otras dejan de pertenecer a él. La legislación es precisamente una de las fuentes más importantes de este cambio, pues consiste en la introducción de nuevas normas en el sistema mediante la creación normativa (sanción de leyes) y también en la eliminación de normas que pertenecen al sistema mediante la derogación. Es importante tener presente este doble aspecto de la función legislativa; la derogación es tan importante como la creación de nuevas normas, aunque no siempre se le presta la misma atención.

Ya hemos visto que casi todo acto de legislar es un acto complejo que tiende a incorporar nuevas normas y, al mismo tiempo, a eliminar otras normas del sistema. El problema es determinar con exactitud qué normas se introducen y qué normas se eliminan cuando se dicta una nueva ley. Vamos a tratar estas dos cuestiones por separado.

Respecto de la promulgación, una respuesta obvia sería: al promulgarse una ley se introducen en el sistema todas las normas que forman parte de la ley promulgada, es decir, las que figuran en su articulado. Esta respuesta es, sin embargo, insuficiente, la situación real es bastante más compleja.

Lo que caracteriza al orden jurídico en tanto sistema de normas es el hecho de que forman parte de él o no sólo todas las normas expresamente formuladas (normas originarias), sino también todas las normas que son consecuencia lógica de aquéllas (normas derivadas). Si esto es así, resulta claro que al promulgarse una ley, lo que se incorpora al orden jurídico no

son solamente las normas expresamente promulgadas, sino también todas las normas que derivan de ella (es decir, todas sus consecuencias). De esta manera, un legislador que no quiere legislar a ciegas debe determinar antes de promulgar una ley cuáles son todas las normas que se deducen de los artículos proyectados. Esto torna bastante más compleja la tarea del legislador, pero aquí no terminan las dificultades. Puede suceder —y esto es un hecho de capital importancia— que haya normas que no son consecuencia de las normas expresamente promulgadas y que, sin embargo, se introducen en el sistema al promulgarse éstas. Esto ocurre con las normas que son consecuencia del conjunto de normas que resulta de agregarle las normas nuevas a las ya existentes, aunque no deriven ni de las normas preexistentes, ni de las nuevas, tomadas por separado. En otras palabras: si a un conjunto de normas A le agregamos otro conjunto B, el resultado no va a ser la suma de consecuencias de A más las consecuencias de B, sino el conjunto de todas las consecuencias de A más B. Y el conjunto de las consecuencias de A más B suele ser mucho más grande (salvo en casos límites) que la suma de las consecuencias de A más las consecuencias de B.

Para ilustrarlo con un ejemplo sencillo: supongamos que en los reglamentos internos de una Facultad de Derecho figuran las siguientes normas:

1. Los alumnos que están en condiciones de rendir Sociología, pueden rendir Filosofía del Derecho.
2. Los alumnos que están en condiciones de rendir Filosofía del Derecho, también pueden rendir Internacional Privado.

En cierto momento el decano resuelve dictar la siguiente disposición:

3. Los alumnos que han completado el tercer año, pueden rendir Sociología.

La incorporación de esta norma incorpora también la norma: “Los alumnos que han completado el tercer año pueden rendir Internacional Privado”, Esta última norma no se deriva de (1) y (2), ni tampoco de (3), pero sí se infiere del conjunto formado por (1), (2) y (3).

Este fenómeno no ha pasado totalmente inadvertido para los juristas, aunque no estaban en condiciones de formularlo con rigor antes de la elaboración de la lógica normativa. Así, por ejemplo, señala Soler lo que llama

el carácter orgánico de la ley, que se manifiesta en que la modificación de un artículo de un Código o de una ley puede producir graves perturbaciones, insospechables para un legislador apresurado.<sup>14</sup> Por eso, Soler recomienda máxima cautela al legislador. Creo que la observación de Soler apunta al mismo fenómeno que estamos considerando.

De lo dicho se desprende que si el legislador quiere determinar con exactitud qué normas serían incorporadas al sistema al promulgarse una ley, debe tener presente todas las normas del sistema y estar en condiciones de establecer cuáles son todas sus consecuencias. Dado que el número de normas originarias de un orden jurídico es normalmente bastante elevado, esta tarea no puede llevarse a cabo sin el auxilio de las computadoras electrónicas. De ahí la enorme importancia de la informática jurídica como disciplina auxiliar de la función legislativa. El legislador tiene que recurrir forzosamente a la informática, si no quiere legislar a ciegas.

Ciertamente la tarea de registrar en la memoria de una computadora todas las normas originarias y determinar todas sus consecuencias dista mucho de ser fácil; dado el escaso desarrollo de la informática jurídica entre nosotros se trata de una meta bastante lejana, pero no inalcanzable y es absolutamente necesario crear la conciencia de que se trata de un objetivo perfectamente realizable y enormemente importante.

En lo referente a la derogación las cosas son aún más complicadas. También aquí, como en el caso de la promulgación, la eliminación de una norma trae aparejada la eliminación de otras normas, pero no resulta fácil determinar cuáles son esas normas,

Así como al promulgarse una norma se incorporan al sistema todas las normas que son derivables de la norma promulgada, en el caso de la derogación se produce un fenómeno análogo, pero en cierto modo inverso: cuando se deroga una norma quedan derogadas todas las normas de las que la norma derogada es consecuencia. La razón es clara: si no se eliminan las normas de las que ella se deriva, tampoco se le elimina a ella; seguirá perteneciendo al sistema a título de norma derivada. Pero puede suceder que la norma expresamente derogada no sea consecuencia de ninguna norma en particular, pero sí de una pluralidad, es decir, de un conjunto de normas. En tal caso, este conjunto queda también derogado. Pero la derogación de un conjunto

---

<sup>14</sup> Conf. Soler, *op. cit.*, pp. 110-123.



no significa que haya que eliminar todas y cada una de las normas que forman ese conjunto: basta con eliminar una de ellas para que el conjunto desaparezca como tal. Si el conjunto contiene varias normas, se sigue que hay varias maneras de derogar el conjunto: a saber, sacando cualquiera de las normas que lo integran o cualquier subconjunto de ellas. Lo que queda después de la derogación va a ser distinto en cada caso. De ahí que la derogación no siempre es unívoca, pues ofrece varias alternativas.<sup>15</sup>

Veamos un ejemplo muy sencillo. Supongamos que las normas (1) y (3) del ejemplo anterior figuran en los reglamentos de la Facultad y además existe la siguiente norma: (4) Los alumnos que hayan completado el tercer año pueden rendir Internacional Privado.

De estas tres normas se infiere que los alumnos del cuarto año pueden rendir las tres materias. Sociología, Filosofía y Privado. Supongamos ahora que el decano dicta la siguiente resolución: "Ningún alumno podrá rendir Filosofía del Derecho e Internacional Privado en el mismo turno de exámenes. Derógase toda norma que se opone a la presente resolución". La pregunta es: ¿qué normas han quedado derogadas?

Es claro que no pueden subsistir las tres normas: (1), (3) y (4), pues entonces los alumnos del cuarto año podrían rendir Filosofía y Privado y esto es incompatible con la nueva resolución del decano. Por consiguiente, el conjunto formado por las normas (1), (3) y (4) ha sido derogado; al menos una de las tres normas tiene que ser eliminada del sistema, pero ¿cuál de ellas? Las consecuencias de eliminar una u otra serán distintas. Si se elimina (1) los alumnos del cuarto año podrán rendir Sociología y Privado, si se elimina (3) sólo podrán rendir Privado, y si se elimina (4) podrán rendir Sociología y Filosofía. Aparentemente no hay ningún criterio para determinar cuál de las tres alternativas es la correcta, ya que todas ellas son compatibles con la resolución del decano. Por lo tanto, no se sabe qué normas han sido derogadas y qué normas siguen vigentes en el sistema. En otras palabras: mientras que la promulgación es siempre unívoca en el sentido de que al agregársele un conjunto de normas a un conjunto dado, el resultado es siempre un conjunto, la derogación no lo es o, al menos, no lo es siempre. El resultado de restar un conjunto de normas de otro conjunto puede no ser un

---

<sup>15</sup> Conf. Alchourrón, C.E. y Bulygin, E., "Sobre el concepto de orden jurídico", *Crítica*, vol. VIII, pp. 3-23, No. 23 (1976), y "Sobre la existencia de las normas jurídicas", Valencia, Venezuela, 1979.

conjunto, sino una pluralidad de conjuntos. En tal caso el sistema queda indeterminado.<sup>16</sup>

Esta asimetría entre la creación y la derogación de normas es bastante sorprendente, pero no por eso menos grave. Si el legislador quiere evitar que se produzca esta indeterminación del sistema resultante tiene que indicar expresamente cuáles son las normas que pretende derogar y cuáles son las que deben quedar en el sistema. Esto muestra que el uso tan frecuente de la cláusula de derogación global (“Deróganse todas las normas que se oponen a la presente ley”) es sumamente peligroso, ya que puede producir graves perturbaciones en el orden jurídico, hasta el punto de no saberse qué normas pertenecen a él y cuáles no.

El siguiente cuadro sinóptico resume lo dicho acerca de los problemas que enfrenta el legislador:

### Problemas de legislación

Políticos: valorativos



<sup>16</sup> Bulygin, E. y Alchourrón, C.E., “Incompletezza, contraddittorietà e indeterminatezza degli ordinamenti normativi”, en C. Di Bernardo (ed.), *Lógica deontica e semantica*, Bolonia, 1977.

## V. Conclusiones

El rápido panorama del aspecto técnico jurídico de la problemática legislativa esbozado en este trabajo no pretende ser exhaustivo. Los problemas señalados son, empero, de tal magnitud que cabe extraer algunas conclusiones prácticas.

En primer lugar es necesario tomar conciencia del problema. La temática es nueva y sólo en los últimos años ha atraído el interés de los estudiosos, especialmente en los países europeos. La razón del porqué los juristas no habían reparado antes en esta problemática, a pesar de la obvia importancia de la legislación, ha de buscarse en el hecho de que las disciplinas que posibilitaron el planteo teórico de esos problemas (la lógica de normas, la informática y la filosofía del lenguaje) son, a su vez, relativamente recientes y hasta hace muy poco ha sido escasa su influencia en el ámbito jurídico. Hoy la situación tiende a modificarse, por lo menos en los países desarrollados. En 1975 tuvo lugar en Birlinghoven (cerca de Bonn) el primer congreso internacional dedicado a la teoría de la legislación y se constituyó la Asociación Internacional de la Teoría de la Legislación. Pero en nuestro país se ha prestado poca atención hasta ahora a los problemas técnico-jurídicos que plantea la legislación y es urgente promover un cambio de actitud al respecto.

En segundo lugar, es importante enfocar los problemas señalados en forma sistemática y metódica, con miras a la elaboración de una teoría de la legislación, capaz de suministrar pautas técnicas al legislador.

La elaboración de una teoría de la legislación permitirá, en tercer lugar, la preparación de especialistas, es decir, de juristas especializados en legislación. Esto debería hacerse al nivel de postgrado, en la misma forma en que se preparan especialistas en derecho penal, laboral o administrativo.

En cuarto lugar, la teoría de la legislación requiere —tal como se ha señalado en este artículo— el concurso de varias disciplinas auxiliares, en primer término de la lógica de normas y de la informática jurídica. Por lo tanto, el abogado especializado en la legislación debe tener un cierto grado de conocimiento en estas disciplinas. Por otra parte, siendo el lenguaje el vehículo necesario de la legislación, es imprescindible estar familiarizado con la naturaleza y la función del lenguaje si se quiere hacer frente a los problemas sintácticos y semánticos que plantea la legislación.

Pero los problemas del lenguaje, de la lógica y de la informática no son exclusivos del legislador: todos los juristas tienen que ver en mayor o menor medida con estos temas. Por consiguiente, sería conveniente incluir estas materias en el currículum normal de la carrera de abogacía. Desde luego, no es necesario que el abogado (ni siquiera el especialista en legislación) sepa manejar las computadoras o sea un profundo conocedor de la lógica o de la semántica. Lo que hace falta es un mínimo de familiaridad con estas disciplinas, para poder apreciar el alcance de sus posibles aportes.

Cabe agregar que hay en el país no pocos especialistas que trabajan en el campo de la lógica de normas, de la filosofía del lenguaje y en los problemas de la informática jurídica.<sup>17</sup> Pero todos estos esfuerzos permanecen aislados, pues falta la coordinación académica por parte de las universidades y de los organismos de investigación. Urge coordinar los esfuerzos que se están realizando y promover la investigación interdisciplinaria.

Por último, un paso muy importante hacia el mejoramiento del nivel técnico de la legislación sería la separación tajante entre la función política de la sanción legislativa y la elaboración técnica del proyecto de ley. Sustraer esta última de la esfera de la política y confiarla a técnicos especializados es condición necesaria para lograr un alto nivel de legislación. Esto se ha logrado en buena medida en algunos países, especialmente en Suecia, en Suiza y parcialmente en Estados Unidos. El sistema llamado de *remiss*, empleado en gran escala en Suecia, consiste en que las leyes son elaboradas por comisiones designadas *ad hoc*, compuestas por especialistas sin represen-

---

<sup>17</sup> Cabe mencionar en este contexto la importante labor desarrollada por el Centro de Cómputos del Ministerio de Justicia, creado y dirigido por el Dr. Roberto Luqui, quien ha logrado reunir un grupo de especialistas muy competentes. En menos de dos años (que constituye un tiempo récord) fue almacenada toda la legislación nacional con un sistema de búsqueda de muy fácil manejo, lo que permite determinar en pocos segundos todas las leyes referentes a la materia buscada, con indicación de las que han sido expresamente derogadas. (Las derogaciones tácitas que pueden llevar a la indeterminación del sistema plantean problemas muy delicados que no son fáciles de resolver, pero cabe esperar que en una etapa posterior se logrará dar cuenta también de ellas.) La capacidad de memoria de las computadoras existentes en el Centro es tan grande que las posibilidades prácticas son casi limitadas. Actualmente está proyectado registrar los decretos, resoluciones y otras normas administrativas, la jurisprudencia y la bibliografía, lo que podrá ser llevado a cabo en relativamente poco tiempo, siempre que el Centro continúe trabajando con el mismo ritmo. Queda como meta para el futuro la determinación de las soluciones normativas del sistema para casos genéricos, lo cual sería —como se ha señalado en este trabajo— un factor auxiliar inapreciable para la legislación.

tatividad política, y el parlamento se limita a aprobar o desechar el proyecto de ley, pero se abstiene de introducir modificaciones en este último. Nosotros tenemos un antecedente muy importante en el caso del Código Civil que fue elaborado en forma exclusiva por Dalmacio Vélez Sársfield, limitándose el Congreso a aprobarlo a libro cerrado.

Desde luego, ninguna ley por sabia y perfecta que sea puede por sí sola solucionar los complejos problemas políticos, económicos y sociales que plantea la sociedad moderna, pero una mala ley es capaz de agravarlos considerablemente. Tener buenas leyes es tan sólo un primer paso en dirección a su solución, pero se trata de un paso necesario.

SISTEMA INTEGRAL DE  
INFORMACION Y DOCUMENTACION

# EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y EL ORGANO LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE

Hugo Alejandro CONCHA CANTU \*

*SUMARIO: Introducción; I. El Congreso estadounidense y la política exterior; II. El Congreso encuentra su papel: la política comercial de los Estados Unidos, y III. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.*

## *Introducción*

La posibilidad de concertar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá ha provocado un profundo cuestionamiento sobre la orientación política que México adoptará al inicio del siglo XXI. Innumerables estudios y análisis han descrito este acuerdo económico y explicado sus orígenes y efectos, tanto en el plano político y jurídico como también en el económico y social. En esta diversidad de trabajos es posible distinguir un elemento común: éstos se basan en una perspectiva mexicana.

Si bien resulta lógico e indispensable abarcar ampliamente el estudio de este Tratado a través de un enfoque nacional, es claro que un mejor conocimiento de los enfoques de Canadá y principalmente de los Estados Unidos, permitirá contar con una visión más clara de este acontecimiento, sus causas, orígenes, procesos de formación y, sobre todo, de sus efectos y perspectivas.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (1989) y maestro en relaciones internacionales por la John Hopkins' University (1991).

El presente trabajo intenta aportar algunos elementos para el estudio del Tratado de Libre Comercio desde la perspectiva de los Estados Unidos, por medio del análisis del órgano legislativo norteamericano. Se intentará explicar la importancia que el Congreso guarda con la política comercial de los Estados Unidos, dentro del contexto general de su política exterior, así como también la estructura, funcionamiento y posibles objetivos ideológicos de este órgano, todo ello para comprender mejor el alcance del tan referido tratado de libre comercio.

En la primera parte del artículo se intenta establecer la relación entre el órgano legislativo y la formulación de la política exterior estadounidense, desde una perspectiva constitucional e histórica.

En la segunda parte se hace un análisis de la forma en que el Congreso norteamericano ha elaborado o influido en la política económica, específicamente comercial, a partir del periodo entre las dos conflagraciones mundiales. En esta sección se describen tanto los acontecimientos como los elementos que han fortalecido el papel del Congreso como principal responsable de la política comercial estadounidense.

En la tercera sección se analiza al Tratado de Libre Comercio, en lo particular, y el contexto en el que éste se desenvuelve. Se analizan, brevemente, tanto los factores internos como los factores externos que determinan la posición del Congreso en la actualidad. Así, por una parte se analizan las grandes tendencias ideológicas predominantes en los Estados Unidos y sus formas de manifestación a través de los partidos políticos y los grupos de interés, tendencias que sustentan y moldean la política comercial de los Estados Unidos, y por otra se describe al contexto internacional contemporáneo que da lugar al Tratado.

Finalmente se hace una breve explicación del proceso de formación de este acuerdo comercial, incluyendo la aprobación de la vía rápida o *fast track*, que fuera tan comentada en México y en los Estados Unidos.

## I. *El Congreso estadounidense y la política exterior*

Como es bien sabido, la Constitución norteamericana de 1787 (ratificada en 1788) creó un interesante y complejo sistema de gobierno, el federalismo,

en donde se logró establecer un perfecto equilibrio entre la exigencia de descentralización del poder político por parte de las colonias, mediante la existencia de gobiernos estatales con un alto grado de autonomía, y la necesidad de preservar cierta unidad en aquellas áreas medulares para la nación, mediante el establecimiento de un gobierno central.

Entre las materias que se consideraban esenciales para la sobrevivencia de la nueva unión de colonias se encontraba la política exterior. A pesar de que el término de política exterior o asuntos exteriores no quedó establecido de manera literal en esta Constitución existen diversas disposiciones que, de manera directa o indirecta, se refieren a este conjunto de facultades del gobierno central.

El reconocimiento constitucional a la importancia fundamental de la política exterior no fue sino el reconocimiento que haría la incipiente nación norteamericana de una evidente realidad histórica. Desde su establecimiento, las colonias dependieron de su habilidad para manejar sus relaciones con el exterior. Frente al despojo mercantilista de la Gran Bretaña, las colonias buscaban incrementar su prosperidad comerciando ilegalmente con Francia y Holanda, a través de las Indias Occidentales. Cuando la corona inglesa intentó frenar este comercio y aumentar los impuestos coloniales entre 1763 y 1765, las trece colonias manifestaron su inconformidad. Cuando las hostilidades estallaron entre las fuerzas británicas y la milicia norteamericana, en abril de 1775, Francia y Holanda se apresuraron a dar préstamos secretos y ayuda al Congreso Continental, órgano de gobierno de la confederación de colonias. Como se puede ver, desde sus inicios el órgano legislativo de los Estados Unidos tenía por objetivo resolver los problemas de política exterior.

En abril de 1776, alentado por las ideas de Thomas Paine<sup>1</sup> y la ayuda francesa, el Congreso decidió abrir los puertos norteamericanos al mundo entero. Los primeros días de julio del mismo año, el Congreso Continental aceptó la Declaración de Independencia presentada por Thomas Jefferson y tan sólo dos semanas después John Adams presentó un modelo de tratado internacional para hacer alianzas extranjeras y obtener la ayuda necesaria

---

<sup>1</sup> Ver Thomas Paine, *Los derechos del hombre*, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1954.



para derrotar a la Gran Bretaña. Este “tratado modelo”, que en realidad se dirigía a Francia, antiguo rival de la corona inglesa, ofrecía mercancías norteamericanas a cambio de barcos, armas y dinero. Ante lo poco atractivo del tratado, los embajadores de la confederación, encabezados por Benjamín Franklin, ofrecieron a la corona francesa las Indias Occidentales y a España la ayuda de las colonias para que se anexara Portugal, siempre y cuando estas potencias ayudaran a vencer a la Gran Bretaña.

Con la ayuda decisiva de Francia en 1781, la confederación obtendría la victoria y su independencia formal de la Gran Bretaña en 1783. Sin embargo, la nueva nación no podría olvidarse de sus vínculos y su real subordinación con el exterior. En el periodo que siguió al tratado de paz con Inglaterra entre 1783 y 1786, una terrible depresión económica puso en riesgo la independencia recién lograda. Gran Bretaña obstaculizaba el comercio de los Estados Unidos mediante prácticas discriminatorias y el cierre de puertos clave. En los estados circulaba una docena de monedas diferentes, todas con escaso valor. Los estados vecinos se aplicaban impuestos recíprocamente sobre sus bienes. Las legislaturas estatales se negaban a pagar las deudas contraídas durante la guerra de independencia. En una búsqueda desesperada de recursos económicos, los Estados Unidos firmaron tratados comerciales con Francia, Holanda, Suecia, Prusia y Marruecos. En 1784, salió el primer barco norteamericano en búsqueda de mercados orientales, la “Emperatriz de China”.

La crisis llegó a un punto culminante tanto en el interior como en el exterior. En Massachusetts el dinero prácticamente desapareció y los deudores, amenazados con la pérdida de sus tierras, atacaron las cortes bajo la organización de Daniel Shays. Aun cuando la rebelión interna fue sofocada, la independencia de la nación también fue cuestionada por el exterior cuando España tomó el control del río Mississippi y condicionó la navegación estadounidense a cambio de la apertura comercial, mediante el tratado Jay-Gardoqui.

La única solución aparente era el establecimiento de un gobierno fuerte y unificado que fuera capaz de discriminar a las mercancías y barcos británicos, hasta que el gobierno inglés abriera los puertos de las Indias Occidentales y concediera más derechos a los buques estadounidenses. Sin embargo, esta discriminación no era posible bajo los artículos de la Confederación, donde cada estado contaba con el derecho de controlar su comercio.

Durante seis meses de debate secreto en la ciudad de Philadelphia, en 1787, una nueva convención creó una Constitución que transformaría la habilidad de la nación para manejar los problemas de política exterior.

La nueva estructura de gobierno establecía ciertas facultades centralizadas para eliminar el riesgo de que la nación se fragmentara. El sistema de gobierno establecido en la Constitución estadounidense de 1787 obedeció a la necesidad de contrarrestar el mercantilismo europeo. El federalismo fue el mecanismo ideado para frenar las prácticas monopólicas del mercantilismo.

Así, la política exterior se convirtió en el eje central de la transformación económica y política de los Estados Unidos y continuaría siéndolo hasta la mitad del siglo XIX.

Las facultades del nuevo gobierno central se basaron en el principio de la división de poderes. Siguiendo las ideas del ilustre Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, los redactores de la Constitución federal norteamericana concebían dicho principio como uno de los mecanismos más eficaces para evitar el abuso del poder y asegurar la libertad de los ciudadanos.

Sin embargo, el propio James Madison reconocería en uno de los célebres artículos de *El Federalista* que la división de poderes en la práctica nunca podría ser absoluta.<sup>2</sup> Aun cuando la nueva unión norteamericana que sustituiría a la confederación de colonias, debía de contar con un gobierno central dividido para su ejercicio en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las facultades federales difícilmente se podrían llevar a cabo sin la cooperación entre estos poderes.

De esta manera, el conjunto de atribuciones necesarias para que el gobierno central se relacionara con otros países, no recaía de manera exclusiva en el poder ejecutivo ni en el poder judicial. Aun cuando sería el Presidente de la República el encargado de celebrar tratados internacionales, nombrar a embajadores y cónsules, y dirigir el ejército y la armada, sería el Congreso de la Unión el competente para ratificar los tratados y algunos nombramientos (el Senado específicamente), declarar la guerra, regular el comercio, imponer impuestos, derechos y contribuciones, regular el levantamiento

---

<sup>2</sup> Véase *El Federalista*, número 48, en Hamilton, Jay y Madison, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 210.

to y mantenimiento de fuerzas armadas, regular la migración y en general dictar todo tipo de reglas para el gobierno.

Lo que los creadores de la Constitución federal de 1787 buscaban, era el establecimiento de un poder ejecutivo con facultades amplias y generales para maniobrar, pero que al mismo tiempo estuviera controlado y guiado por el Congreso. Sería el Congreso de la Unión el que determinaría los objetivos de la política exterior estadounidense, de una manera plural y democrática.

Fue así como el 4 de marzo de 1789 se reunió el primer Congreso sometido a la Constitución federal en la ciudad de Nueva York, frente al cual tomaría posesión George Washington como primer Presidente de los Estados Unidos el 30 de abril siguiente.

De acuerdo con el nuevo documento constitucional en su artículo 1, sección 8a., el Congreso de la Unión quedó facultado en materia de política exterior para crear y recaudar impuestos, derechos y contribuciones; para tomar dinero en préstamo; para regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos estados del país; para establecer una regla uniforme de naturalización; para acuñar moneda, regular su valor y el de las monedas extranjeras; para establecer oficinas y rutas de correo; para garantizar la propiedad intelectual; para definir y castigar actos de piratería y delitos graves que se cometan en alta mar, así como las infracciones al derecho internacional; para declarar la guerra, conceder patentes de corso y represalia; para formar y mantener ejércitos y una marina de guerra; y finalmente, de acuerdo con la cláusula llamada "necesaria y apropiada", para dictar las leyes necesarias y apropiadas para el ejercicio de los poderes y todas las demás facultades que la Constitución le confería al gobierno de los Estados Unidos o cualquier secretario o funcionario del mismo.

Por su parte, el artículo 2, sección 2a., facultó al Senado a dar su consejo y consentimiento para que el Presidente celebrara tratados internacionales (mediante la anuencia de dos terceras partes de los senadores presentes) y para aprobar el nombramiento presidencial de embajadores y cónsules.

A pesar de que los creadores de la Constitución norteamericana intentaron hacer del Congreso el órgano que dominara el proceso político, una realidad distinta se conformó. Desde el inicio de la presidencia de Washington, el poder ejecutivo se convirtió en el pivote de la política exterior. Diversas

necesidades como la discreción con los embajadores y cónsules, la inmediatez en la toma de decisiones, así como algunas circunstancias tales como el manejo de información y especialistas, provocaron el creciente predominio del Ejecutivo.

Durante el siglo XIX los Estados Unidos se consolidaron y expandieron geográficamente de manera exitosa gracias, en buena medida, al manejo diplomático eficaz por parte del poder ejecutivo. De esta manera, los Estados Unidos obtuvieron el territorio de Louisiana, de Francia, en 1803; un segundo triunfo militar sobre Gran Bretaña en 1814; el territorio de Florida, de España, en 1819; la hegemonía hemisférica desde 1823 a través de la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto; el exterminio y despojo territorial de las tribus indias entre 1820 y 1840; el territorio de Texas, de México, en 1836 (si bien la anexión formal ocurre hasta 1846); el territorio de Oregon, de la Gran Bretaña, en 1846; el territorio de California y Nuevo México, de México, en 1848, y Arizona, en 1853; el territorio de Alaska, de Rusia, en 1867; y finalmente las islas Filipinas y Puerto Rico, de España, en 1898.

En todos estos procesos el Congreso norteamericano se limitó a convalidar decisiones hechas por el Ejecutivo, puesto que nunca existió la verdadera necesidad de retar a quien encabezaba la expansión y el "éxito" militar y comercial del país, aun cuando en muchas ocasiones el Presidente se excedió en sus atribuciones. Como ejemplo, cabe mencionar que en 1845 el Presidente saliente, John Tyler, decidió dejar su huella en la historia al anexar Texas, no mediante el mecanismo constitucional que exigía las dos terceras partes de los votos del Senado, sino mediante una resolución común que requirió tan sólo de la mayoría simple del Senado y la Cámara de Representantes. El poder judicial de igual manera, desde 1836, a través del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, John Marshall, determinó que el Presidente era el único órgano del gobierno federal encargado de conducir las relaciones internacionales.<sup>3</sup>

En el siglo XX esta desequilibrada situación empezó a cambiar. La transformación substancial de las relaciones internacionales, especialmente después de la segunda guerra mundial empezó a requerir una actitud integral

---

<sup>3</sup> En el célebre caso US vs. Curtiss-Wright Export Company.

y mucho más compleja del gobierno estadounidense. Los nuevos retos a los que se enfrenta el Estado contemporáneo modificaron la naturaleza de la agenda doméstica e internacional, requiriendo una mayor y más intensa participación del órgano legislativo. De la misma manera, los excesos, abusos y mal uso de las atribuciones presidenciales, culminando con la guerra de Vietnam y el caso Watergate, indujeron al Congreso a limitar la acción presidencial y restablecer un balance de poderes.

## II. *El Congreso encuentra su papel: la política comercial de los Estados Unidos*

Al inicio del presente siglo la distinción entre formulación de política exterior y conducción de ésta era una distinción vacía, puesto que el Ejecutivo era el conductor y formulador de la política internacional de los Estados Unidos.

Durante la administración del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), las tropas estadounidenses entraron a países latinoamericanos no menos de veinte veces. Cuando el Congreso se negó a declarar la guerra o aprobar tratados para el establecimiento de aduanas, el Presidente simplemente lo ignoró.

No fue sino hasta el final de la primera guerra mundial cuando la Presidencia perdió por primera ocasión parte de su fuerza y apoyo incondicionado en el área de política exterior. La desilusión provocada en los Estados Unidos por la paz de Versalles alentó al Congreso para rechazar el tratado de paz y la entrada del país a la Liga de las Naciones, así como para criticar severamente a la administración del Presidente Wilson.

Por primera vez los Estados Unidos compartían la responsabilidad de establecer un nuevo orden internacional. Durante la década de los años veinte los Estados Unidos firmaron diversos tratados internacionales con el fin de desmilitarizar a las grandes potencias y dieron diversos préstamos para rehabilitar sus economías. Sin embargo, esta política basada en la rehabilitación financiera de las grandes potencias carecía de una estrategia integral. Una vez que las economías europeas tuvieron la capacidad de producir y comerciar, una guerra comercial se desató. El proteccionismo comercial alcanzó niveles nunca antes visto. La sobrecapacidad industrial, la caída del comercio y el

colapso del mercado de valores y el sistema de intercambio internacional, provocaron la mayor depresión económica en la historia de los Estados Unidos. Estas nuevas circunstancias con efectos domésticos e internacionales, empujaron al Congreso a tomar medidas.

El Congreso marcó una nueva etapa en las relaciones gubernamentales al aprobar, en 1930, la Ley Smoot-Hawley, por la que se establecían altas tarifas a las importaciones. Sería la última vez que el Congreso establecería tarifas sobre bases individuales de producto a producto, pero también sería el inicio de una relación más equilibrada entre los poderes.

El presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) se esforzó constantemente por mantener vínculos con el Congreso y evitar la experiencia de Wilson. Dentro de la estrategia del "New Deal", Roosevelt diseñó dos instrumentos para mantener la posición comercial de los Estados Unidos: el primer Banco Ex-Im (Exportaciones-Importaciones) para dar préstamos internacionales y la Ley de Comercio Recíproco. Ambos instrumentos dependían en gran medida del Congreso.

El Banco Internacional fue limitado por la aprobación de la Ley Johnson en 1934, donde el Congreso prohibió a la administración hacer préstamos a aquellas naciones que habían incumplido en el pago de créditos estadounidenses. Con la Ley de Comercio Recíproco, el Congreso reafirmó sus facultades al delegar poder temporal al Presidente para reducir tarifas en algunos productos sobre bases bilaterales y la cláusula de la nación más favorecida.

El Congreso norteamericano daba un giro a la práctica gubernamental de los Estados Unidos y su relación con el resto del mundo, mediante la reafirmación de sus propias facultades, específicamente en el área de política económica.

Desde 1934 el Congreso determinó los principios centrales que guiarían la política comercial de los Estados Unidos: la reducción de tarifas y barreras comerciales sobre bases equitativas; el Ejecutivo sería el órgano que negociaría con los gobiernos extranjeros y el Congreso evitaría el imponer tarifas sobre productos en lo individual, función que de cualquier manera no podía cumplir eficazmente; el principio de reciprocidad gobernaría los nuevos acuerdos; y el proceso de liberalización sería gradual, permitiendo

excepciones temporales a los fabricantes de productos específicos que fueran vulnerables a importaciones severas o injustas.

En 1947, después de que el Congreso había renovado y ampliado la delegación de facultades al Ejecutivo para negociar la reducción del 50% de las tarifas existentes desde 1945, los Estados Unidos sustituyeron la negociación sobre bases bilaterales, a una sobre bases multilaterales, dentro del marco del acuerdo general, multinacional, sobre tarifas y aranceles, hoy conocido como GATT.

El Congreso también incrementó su participación en la política exterior de los Estados Unidos al ser el órgano que debía aprobar la ayuda financiera para reconstruir a Europa. Se trató de una atribución de importancia crítica, pues la seguridad internacional de la postguerra dependía de ella. Ante la inminente expansión comunista, el Presidente Harry Truman formularía la célebre doctrina Truman en abril de 1947, cuando solicitó ayuda económica al Congreso para los gobiernos de Grecia y Turquía.

Un año más tarde, pocos días después del golpe de Estado en Checoslovaquia (apoyado por el ejército stalinista), el Presidente Truman obtendría nuevamente la aprobación por parte del Congreso para destinar fuertes cantidades de dinero para la reconstrucción europea. El Plan Marshall se instrumentaría así con un doble propósito: la reconstrucción de las economías europeas para el propio beneficio de la actividad comercial estadounidense y la reconstrucción de sistemas de gobierno democrático para contener la amenaza comunista.

Sin embargo, el Congreso no fue el único que vio modificadas sus funciones por el creciente papel de los Estados Unidos en asuntos internacionales. En 1947 el propio Congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional por la que se aumentó y centralizó el poder presidencial, principalmente en áreas relacionadas con inteligencia, información estratégica y control militar. Dicha legislación creó al Consejo de Seguridad Nacional (NSC), al Departamento de Defensa (unificando el Departamento de Guerra y el Departamento de Marina) y a la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

La Presidencia nuevamente empezaba a desplegar su inmenso poderío, cuando en 1950 obligó al Congreso a ratificar la guerra ya existente en Corea.

Durante la Presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961) el Congreso intentó limitar la acción presidencial en 1953 mediante el establecimiento de la enmienda Bricker, por la cual todo acuerdo internacional, incluyendo los acuerdos ejecutivos, requerirían de la autorización del órgano legislativo. La enmienda no pasó por diferencia de un voto en el Senado.

Pero en esta ocasión no se presentaría un conflicto entre ambos órganos. Bajo la retórica de la guerra fría, la Presidencia bajo Eisenhower, Kennedy y Johnson, no rivalizó completamente con el Congreso, sino que formó una sólida alianza para lograr sus fines. Si bien es cierto que las operaciones secretas, fuera de la supervisión del órgano legislativo aumentaron, como fueron las intervenciones de la CIA en Irán, Guatemala, Indonesia, Egipto, Laos y Cuba, también es cierto que el Congreso puso especial énfasis en proveer ayuda militar y financiera a aquellos países que se consideraban aliados en contra de los gobiernos comunistas. En el año de 1961 la amenaza de una agresión directa por parte de los regímenes comunistas fue substituida por el miedo de la primera fase de la guerra fría, en donde los comunistas se aprovecharían de los países que experimentarían problemas de pobreza. Así, el Congreso aprobó paquetes de asistencia dirigidos a los países más atrasados y pobres. Con este fin se crearon en 1961, la Agencia para el Desarrollo Internacional y la Alianza para el Progreso. Los objetivos de seguridad enmarcaron y dieron unidad a la acción presidencial y a la del órgano legislativo.

Asimismo, el Congreso participó activamente en la formulación de la política económica. Sugirió diversos procedimientos para involucrarse directamente en las negociaciones comerciales del GATT, puesto que en la Ronda Dillon (1960-1961), y especialmente en la Ronda Kennedy (1964-1967), las tarifas se redujeron a tal nivel, que diversos asuntos domésticos pasaron a ser el objeto de la negociación en la mesa internacional, tales como las restricciones cuantitativas o las regulaciones de salubridad y seguridad. A medida que más áreas de la economía doméstica tienen que ajustarse a los requerimientos del comercio internacional, el Congreso incrementa su participación.

Cabe mencionar que en 1962 el Congreso transfirió la responsabilidad de conducir las negociaciones comerciales del Departamento de Estado al Representante Especial de Comercio, quien dependería directamente de la Casa Blanca. De la misma manera, cambió la técnica de reducción de las tarifas



sobre una base individual, a una técnica basada en la reducción lineal en donde las tarifas de todo un sector de productos podrían ser reducidas.

Las administraciones del presidente Richard Nixon (1969-1974) marcarían en definitiva la preponderancia del Congreso en algunas áreas claves de la política exterior. En 1969 el Presidente resolvió bombardear Camboya de manera secreta, sin avisar al Congreso o a la opinión pública. La reacción no se hizo esperar y la legislatura aprobó la Resolución de Compromisos Nacionales, en donde se hacía un llamado a la Administración a reconsiderar sus omisiones. Un año después, en 1970, el Congreso prohibió la re-entrada de soldados o asesores a Camboya. Nixon aprobó entonces la invasión a Laos, pero el conflicto con el Congreso y la opinión pública ya había crecido a dimensiones insalvables.

El año de 1971 es considerado la fecha en que termina el consenso que apoyó por tantos años a la política exterior dirigida por la Presidencia. A partir de esa fecha numerosos cambios estructurales fortalecerían el papel del Congreso. Mediante la Ley de Reorganización Legislativa, de ese año, el Congreso incrementó sus fuentes de información y modificó su estructura y funcionamiento. Mediante reformas aparentemente sencillas, se incrementó la responsabilidad de los legisladores para participar en asuntos relacionados con la política exterior. Una de estas reformas estableció la prohibición de que algún miembro de la Cámara de Representantes pudiera dirigir más de un comité o más de dos subcomités. Esto provocó un gran aumento en el número de subcomités y en el número de posiciones de liderazgo. De igual manera se estableció que cualquier pieza legislativa en análisis tuviera que pasar primero por los subcomités legislativos antes de los comités, causando con ello que numerosos legisladores jóvenes se vieran involucrados en distintas áreas, en vez de que fueran sólo los decanos. Una reforma más estableció la posibilidad abierta para que cualquier legislador, sin importar el comité o subcomité de su adscripción, pudiera presentar enmiendas o iniciativas de ley.

A partir de 1971 el personal de apoyo de los legisladores creció drásticamente, tal y como se ve en la tabla 1.

Así, el monopolio de información del Ejecutivo llegó a su fin con el crecimiento de personal de apoyo y de sistemas de información, causando con

Tabla 1. Aumento del personal de apoyo del Congreso, 1955-1974.<sup>4</sup>

	<i>C. Representantes</i>	<i>Senado</i>	<i>Total</i>
1965	5,672	3,219	8,891
1970	7,134	4,140	11,274
1974	12,444	5,284	17,728

ello que los miembros del Congreso no fueran intimidados por los miembros de la Administración.

Desde 1970 el Congreso creó dos instituciones y reorganizó significativamente otras dos, para proveer a sus miembros y comités con toda la información necesaria para crear iniciativas o reformas, o analizar las sugerencias provenientes del Ejecutivo, así como para ejercer sus responsabilidades para supervisar el cumplimiento de algunas tareas del Ejecutivo. Las instituciones creadas fueron la Oficina del Presupuesto y Comités (*Budget Office and Commitees*) y la Oficina de Supervisión Tecnológica (*Office of Technology Assessment*) que entraron en vigor en 1974, y las instituciones ya existentes que fueron modificadas fueron la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*) y el Servicio de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso (*Legislative Reference Service of the Library of Congress*).

La Oficina del Presupuesto dio al Congreso lo que el Ejecutivo obtuvo desde 1921 con la Ley de Presupuesto y Contabilidad: un mecanismo para revisar el presupuesto de manera integral y coherente, cotejando los ingresos con los egresos, y fijando las prioridades fiscales. Esta Oficina cuenta con personal de apoyo en la Cámara de Representantes, en el Senado, y en una unidad central.

<sup>4</sup> Fuente: Robert A. Pastor, *The Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, University of California, 1980, p. 18.

La Oficina de Supervisión Tecnológica funciona como una unidad de asesoría para ayudar al Congreso a planear los usos de la tecnología.

La Oficina General de Contabilidad asiste directamente al Congreso en planear legislación económica y evaluar programas federales.

El Servicio de Referencia Legislativa elabora análisis para el Congreso en todo tipo de materia.

Por otra parte, el Congreso comenzó a utilizar instituciones de investigación públicas y privadas de la ciudad de Washington, muchas de ellas conocidas como *Think Tanks*, por su vinculación con la formulación de programas de gobierno. También los grupos de interés que se reúnen con los miembros del Congreso para tratar de convencerlos del apoyo o rechazo a ciertas políticas, proveen de increíbles sistemas de información y análisis.

Con un proceso legislativo más abierto, más general y más sólido, mediante el crecimiento de sistemas de apoyo y personal profesional, el Congreso inició la evaluación de programas de gobierno alternativos, de manera sistemática y con una mayor profundidad. A partir de ese fenómeno el Ejecutivo requiere de un verdadero acuerdo con el órgano legislativo para poder implementar cualquier política, especialmente en el área de política exterior comercial.

En el mismo año de 1970, el GATT inició una nueva y muy importante ronda de negociaciones, inicialmente conocida como la Ronda Nixon, pero que después de la renuncia del mandatario sería conocida como la Ronda de Tokio. Durante este ciclo de negociaciones que se extendió hasta 1979, el Congreso nuevamente hizo uso pleno de sus facultades mediante la aprobación de la Ley de Comercio de 1974, mediante la cual el Congreso estableció un sistema de tarifas preferenciales para las manufacturas provenientes de los países menos desarrollados, pero sobre todo se trató de la legislación a través de la cual delegaba su autoridad al Ejecutivo, pero con una nueva modalidad; esta modalidad fue la famosa "vía rápida". Se trata de un procedimiento por el cual el Congreso cuenta con un periodo de sesenta días para discutir y, en su caso, aprobar o rechazar, pero sin poder enmendar, los acuerdos comerciales que el Ejecutivo haya negociado. Lo que el Congreso buscó, mediante esta nueva disposición, fue el otorgar credibilidad al Ejecu-

tivo en una mesa de negociaciones cada vez más compleja y que se entrometía en áreas que originalmente eran de exclusiva competencia legislativa.

De cualquier forma, el Congreso tuvo una representación durante las negociaciones de Tokio. Estas negociaciones involucraron numerosos aspectos. A pesar de sus fracasos en las cuestiones de agricultura y comercio con los países menos desarrollados, la Ronda de Tokio fue un éxito en lo relativo a las barreras no arancelarias. Diversos códigos de conducta fueron establecidos en varias áreas; mecanismos de supervisión gubernamental; procedimientos de valoración aduanal uniformes; regulaciones técnicas para seguridad, salud, seguridad nacional y el medio ambiente; subsidios gubernamentales; salvaguardas o "cláusulas de escape", así como reglas para el *dumping* (práctica que se considera desleal, en donde se introducen mercancías de importación a un precio menor de aquél, determinado por su propio mercado doméstico, o menor a sus propios costos de producción, con el fin de perjudicar a los productos nacionales). Estos códigos especificaban, con diversas medidas y detalle, los programas y procedimientos gubernamentales, y cada código involucraba un comité del GATT para ayudar a resolver las posibles disputas en el área correspondiente.

De esta manera a partir de la década de los setenta y hasta nuestros días, pasando por las negociaciones de la Ronda de Uruguay, iniciada en 1986, el Congreso estadounidense instrumentó cuatro herramientas comerciales fundamentales, consistentes con el GATT, que pueden ser utilizadas por los Estados Unidos, o usarse como amenazas para obtener una cuota voluntaria de exportación de otros países.

A través de estos mecanismos, el Congreso consolidó su participación en la formulación y orientación de la política comercial de los Estados Unidos.

El primero de estos mecanismos se refiere a las provisiones de salvaguarda o "cláusula de escape". Desde 1974 cualquier industria que se vea afectada puede invocar esta cláusula ante la Comisión Internacional de Comercio, la que analizará su caso y determinará las causas de la afectación. Si esta afectación es justificada, la Comisión recomendará acciones específicas al Presidente. Estas acciones pueden consistir en establecer asistencia, o bien en protecciones en la forma de derechos más elevados, cuotas o acuerdos mercantiles. El Presidente puede modificar o rechazar las recomendaciones, pero el Congreso puede pasar por alto al Presidente.

La "cláusula de escape" se ha utilizado en numerosas ocasiones, aunque no siempre ha tenido como resultado un mayor proteccionismo. En años recientes, la cláusula se ha convertido en una importante influencia implícita hacia la concertación de acuerdos mercantiles; el Presidente tiene un incentivo para negociar dichos acuerdos y evitar confrontaciones con el Congreso y la Comisión Internacional de Comercio, mientras que los gobiernos de otros países enfrentan la amenaza de encontrarse con las recomendaciones de la Comisión, o con el Congreso, si no llegan a un acuerdo con el Presidente.

El segundo mecanismo está constituido por los derechos *anti-dumping*. Estos derechos son fijados a las importaciones que son vendidas en los Estados Unidos a un precio menor que el del país de origen, o menor a sus costos de producción (lo que se conoce como *dumping*). Estos derechos tienen por objeto eliminar el precio diferencial y han sido establecidos por diversos países, siendo uno de los códigos negociados internacionalmente en la Ronda de Tokio. De acuerdo a la legislación estadounidense, le corresponde al Departamento de Comercio investigar todas las quejas para determinar si las mercancías están sufriendo de este tipo de prácticas, mientras que simultáneamente la Comisión Internacional de Comercio analiza la extensión del daño para los intereses domésticos. Si se encuentra justificada la queja, el Departamento de Comercio hará una estimación de los derechos atribuibles, para que el Congreso finalmente los apruebe.

Aun cuando pareciera que el *dumping* atribuye beneficios a un mercado por ofrecer productos a un menor costo, es importante señalar que la importancia radica en que el *dumping* suele ser una manifestación monopólica sobre mercados nacionales e internacionales. Esta situación es altamente peligrosa si se llega a consolidar, pues entonces el monopolio tendría a su entera discreción el cambio en los precios.

Un tercer mecanismo de gran importancia en el comercio estadounidense e internacional está constituido por los derechos compensatorios. Estos son impuestos sobre las importaciones que recibieron subsidios por parte del gobierno del país exportador. El objetivo de estos derechos, es precisamente el cancelar el efecto del subsidio en el país importador. Estos derechos fueron también incorporados en las legislaciones de numerosos países, a partir de las negociaciones del GATT. De acuerdo al derecho estadounidense, le corresponde también al Departamento de Comercio administrar estos impuestos.

El cuarto mecanismo de gran importancia en la regulación comercial son las regulaciones en contra de lo que se conoce como práctica comercial desleal, conocidas en los Estados Unidos como la "Sección 301". De acuerdo con esta sección de la Ley Comercial de 1974, el Presidente tiene la facultad de excluir aquellos bienes que han contado con prácticas de importación desleal, como un medio para monopolizar el comercio de los Estados Unidos. Asimismo, la Sección 301 provee mecanismos de compensación contra aquellos países que han restringido injustamente sus mercados a las exportaciones estadounidenses. Las industrias afectadas por prácticas desleales presentan sus quejas ante el Representante Especial de Comercio, quien investigará la procedencia de la queja y hará recomendaciones, en su caso, al Presidente. El Ejecutivo podrá, entonces, imponer sanciones, las que consistirán en cuotas o tarifas sobre los productos provenientes de la nación que ofendió con sus prácticas comerciales.

La Sección 301 dio inicio a lo que se conoce actualmente como "comercio estratégico", en referencia a un cambio radical en las prácticas comerciales, incluyendo el surgimiento de nuevas formas de proteccionismo. Esta regulación difiere de otros instrumentos comerciales, puesto que en vez de proveer formas de protección a las industrias estadounidenses que compiten con las importaciones, otorga formas agresivas de negociación, o incluso amenazas para eliminar las restricciones de otras naciones sobre las exportaciones estadounidenses.

La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 agregó una nueva "Super 301". Mientras que la Sección 301 trataba de disputas sobre bienes específicos, la Super 301 se utiliza para acusar a países de cometer una serie de prácticas comerciales desleales. Los países, así acusados, deben de llegar a un acuerdo con el Representante Especial de Comercio de los Estados Unidos en un plazo de 12 a 18 meses, o hacer frente a las medidas compensatorias de los Estados Unidos. Durante 1989 Japón, India y Brasil fueron clasificados dentro de esta sección. Otros ocho países fueron puestos en una lista de observación prioritaria, debido a su supuesta protección inadecuada de propiedad intelectual, así como también otros diecisiete países fueron avisados de estar siendo observados por la misma insuficiencia. México se encontró en ese grupo.

Estas nuevas prácticas establecidas por el Congreso estadounidense, y seguidas por innumerables países, tienen también un propósito político, que

es el de acabar con las demandas domésticas para incrementar el proteccionismo.

### III. *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica*

Toca ahora pasar al estudio de las demandas internas, así como de las exigencias internacionales que han moldeado la política comercial reciente de los Estados Unidos, actuando sobre el Congreso, para así ubicar al Tratado de Libre Comercio que se intenta celebrar con México.

Aun cuando la política comercial de los Estados Unidos es formulada por el Congreso y conducida o ejecutada por la Administración, los intereses que dirigen esta política se originan en las propias estructuras sociales y tendencias ideológicas que subyacen al sistema y a las instituciones políticas norteamericanas. En los Estados Unidos, quizá más que en ningún otro país en la historia de la humanidad, los procesos económicos y políticos se originaron como claras manifestaciones de las aspiraciones individuales. Sin entrar a mayores profundizaciones, esto se explica en el hecho de que los Estados Unidos surgieron como un país de composición heterogénea, carente, en un principio, de mecanismos sociológicos y culturales que dieran un sentido y orientación común al comportamiento de los habitantes, sentido o identidad que fue creado por los mecanismos económicos del dinero y el mercado, así como por las instituciones políticas diseñadas específicamente por la propia sociedad.<sup>5</sup>

El propio sistema político y sus instituciones fueron el resultado de un compromiso entre las principales tendencias ideológicas. A través de este sistema se daría cauce a la solución de todos los conflictos sociales y políticos. Los principios liberales del pluralismo y de la representación de intereses se concibieron dentro de un sistema que buscara la deliberación y el

---

<sup>5</sup> Los temas del surgimiento "excepcional" de los Estados Unidos, así como de la identidad de los estadounidenses han sido tratados con profundidad por numerosos autores. Algunos de los más importantes son Daniel Boorstin, *The Genius of American Politics*, University of Chicago, Chicago, 1953; Robert E. Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, University of Chicago, Chicago, 1953, y Daniel Bell, "The End of American Exceptionalism", en Nathan Glazer e Irving Kristol, *The American Commonwealth*, Basic Books, Nueva York, 1976.

consenso. El sistema democrático estadounidense no es sino la consolidación de instituciones y mecanismos que crean consenso para así tomar decisiones y evitar rupturas. El mecanismo fundamental de este régimen político fue la creación de un sistema bipartidista por el que las diferencias ideológicas son reducidas a materias particulares, para ser sometidas a negociaciones y crear así decisiones basadas en el consenso.

El Congreso mismo está integrado por los dos partidos. Tanto los miembros del Partido Demócrata como los del Partido Republicano compiten por organizar el Congreso, las presidencias de los comités y las asignaciones presupuestarias para cada comité. Sin embargo, el sistema partidista está tan desideologizado que en la práctica es difícil clasificar a los distintos grupos que actúan en el órgano legislativo: tradicionalmente existen los demócratas norteros, generalmente urbanos y liberales; los demócratas sureños, rurales y conservadores; los republicanos liberales, usualmente de las ciudades del norte, suburbios y áreas rurales; los republicanos conservadores, del medio oeste rural, suburbios californianos y partes urbanas del sur; y finalmente los moderados, demócratas y republicanos, ambos minorías, pero de gran influencia, puesto que son indispensables para formar mayorías.

Todos estos grupos trabajan en conjunto, mediante deliberaciones, transacciones, alianzas y pagos indirectos para llegar a acuerdos y legislar, pero ninguno de ellos es fiel representante de las tendencias ideológicas predominantes en la historia de los Estados Unidos.

Por una parte, la tradición conservadora, que se originó en las ideas de Alexander Hamilton, postula entre otras cosas la no-intervención del gobierno en la economía y en la vida de los ciudadanos en lo general. Esta tendencia es partidaria de la doctrina de los derechos naturales, del *laissez-faire* económico, así como de las ideas sobre razas superiores y supervivencia de los mejores, concibiendo a las clases más poderosas como aquellas superiores, ya que han logrado sobrevivir de mejor manera. Muchos partidarios de esta tradición suelen desconfiar de las ideas democráticas o concebir a la democracia como una forma de control social por parte de las clases superiores. En cuanto a relaciones exteriores, los conservadores suelen hacer hincapié en la política del poder, la expansión ideológica de los principios liberales (el anticomunismo), la búsqueda de la seguridad nacional mediante grandes armamentos y la defensa vigorosa de los derechos de propiedad y los intereses de las corporaciones internacionales.



Por otra parte, el liberalismo norteamericano, cuyas raíces se remontan a la Declaración de Independencia y a las obras de Thomas Jefferson y James Madison, concibe al país como una nación formada por pequeños empresarios, granjeros, abogados, médicos y profesionales que trabajan por su cuenta. Esta tendencia postula la libre competencia, pero compatible con un papel interventor y responsable del Estado, para brindar todos aquellos servicios necesarios y evitar los abusos de los individuos tanto en la economía, en la forma de monopolios, como en la sociedad, mediante la explotación indebida. Se trata de la tendencia que sustentó toda la legislación de seguridad y beneficencia social. Asimismo, es una tendencia partidaria del uso de la política fiscal cuando el Estado así lo requiere, causa fundamental del endeudamiento económico de los Estados Unidos. Para esta tendencia los derechos humanos se encuentran antes que cualquier otro tipo de derecho. En cuanto a las relaciones internacionales, postula un orden internacional pacífico, pero bajo el liderazgo ilustrado de las democracias liberales. En vez de defender la intervención directa de los Estados Unidos en los distintos conflictos internacionales, los seguidores del liberalismo estadounidense creen que el ejemplo universal del país como la mejor fórmula para solucionar los conflictos.

Ambas tendencias ideológicas, con todas sus variantes y matices, se encuentran íntimamente vinculadas dentro de la sociedad y las instituciones políticas estadounidenses.

Dentro de los grupos que afectan directamente al Congreso, por su influencia económica y poder de persuasión, se encuentran los llamados grupos de interés. Estos grupos, aun cuando no dictan órdenes al órgano legislativo, como algunos autores han tratado de mostrar, sí constituyen una fuerza que activa y motiva al Congreso para que delibere y se ocupe de ciertas materias.

Uno de los grupos con mayor influencia y poder es el representado por las comunidades de crédito, banca e inversión. En el núcleo de este sistema se encuentran los líderes políticos de mayor nivel del país, dentro o fuera de puestos públicos.

Un segundo grupo amplio, con influencia en el gobierno, es el de las empresas manufactureras y publicitarias, tales como la *General Motors*, *Procter and Gamble* y la *Ford Motor Company*. A este grupo le siguen

las firmas de abogados, como importante lazo de conexión entre la comunidad financiera, la comunidad industrial y el gobierno.

A partir de 1942 el grupo de los militares se ha convertido en una fuerza importante en la toma de decisiones. Algunos estudios han mostrado cómo antiguos militares de alto rango han ocupado puestos ejecutivos de alto nivel en la industria estadounidense.

Finalmente cabe mencionar a los servicios de información y comunicación. En años recientes las principales redes de televisión y radio —NBC, CBS y ABC— han superado en importancia a las cadenas periodísticas.

Es muy importante señalar que estos grupos constituyen el núcleo de interés más importante dentro del sistema estadounidense, pero que sus intereses están diversificados en diversas áreas. No existe un patrón de conducta rígido para estos grupos, ya que reaccionarán de distinta manera, según sus intereses entren en juego.

Sin embargo, no sólo las corrientes ideológicas manifestadas en intereses e inclinaciones partidistas determinan la conducta del órgano legislativo o, visto desde otro punto de vista, estas corrientes ideológicas y sus manifestaciones no son inmutables e inflexibles. Ellas también sufren de los acontecimientos internacionales.

Es así como el Congreso norteamericano representa el interés comercial de los Estados Unidos en un acuerdo de libre comercio, como la respuesta necesaria del país frente a las dramáticas transformaciones internacionales de los últimos años.

Tanto Estados Unidos como Canadá tienen interés en la posibilidad de incrementar sus ventajas económicas comparativas a través de este acuerdo. Estos países, junto con México, tienen la posibilidad de conformar el mercado más grande en la historia: 360 millones de consumidores y un producto final equivalente a casi 6 billones de dólares (entendiendo por billón un millón de millones).

Sin embargo, para los Estados Unidos el Tratado no es tan sólo la manifestación de una nueva estrategia económica, sino que constituye también

una nueva estrategia geopolítica. La aparición de rivales comerciales como Europa, Japón y los países del este y sudeste asiático, el fin de la guerra fría y la caída del bloque comunista, así como los crecientes problemas de endeudamiento, sobrepoblación y pobreza de los países menos desarrollados, especialmente los latinoamericanos, requieren de una nueva conducta de la primera potencia mundial. Estados Unidos se ve ante la necesidad de instrumentar una nueva conducta internacional a fin de retomar su liderazgo, o cuando menos de revertir las tendencias deficitarias de su economía. Las posibilidades de establecer y dirigir el mercado de mayor tamaño internacional, así como las conveniencias de eliminar la eventual inestabilidad política y social en su frontera sur, aunada al inicio de una nueva relación hemisférica, son los objetivos estadounidenses fundamentales que subyacen al Tratado de Libre Comercio.

Para los Estados Unidos es claro que un acuerdo de libre comercio en Norteamérica es el paso necesario para participar y dirigir el sistema comercial internacional en un momento en que su crecimiento económico depende del crecimiento de sus exportaciones. De manera particular, Estados Unidos tiene interés en negociar con México ciertos puntos fundamentales que garanticen sus objetivos: un libre flujo de capitales y un ambiente propicio para la inversión; la apertura de industrias clave, tales como los servicios y el petróleo que hasta ahora están reservadas al capital mexicano (lo que no significa la pérdida para México de dichas industrias, ya que por ejemplo, aun cuando la explotación del petróleo se mantenga reservada a México, Estados Unidos busca garantías de abasto y comercialización); la apertura adicional en áreas como servicios bancarios, de seguros y de transporte; el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; el que México haga más eficiente su mercado, privatizando los monopolios estatales (a excepción de Pemex); garantizar la permanencia de la apertura comercial y las facilidades a la inversión extranjera; y, finalmente, una mayor integración regional de los productos generados en la zona.

Sin embargo, pareciera ser que el lograr estos objetivos no es una meta compartida por todos los miembros del Congreso. La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad Internacional de 1988 extendió la autoridad del Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales bajo la vía rápida hasta el primero de junio de 1993, siempre y cuando el Presidente solicitara su extensión antes del primero de marzo de 1991 y que ninguna Cámara del Congreso emitiera su desaprobación antes del primero de junio del mismo año.

Fue en ese momento en que algunos grupos opositores al tratado vieron una buena oportunidad para detener la propuesta de negociación del acuerdo comercial con México, presentada el 5 de febrero de 1991. Cabe señalar que la gran mayoría de los grupos opositores no se oponían a un tratado de libre comercio por sí mismo, sino a la propuesta manejada por los grupos que apoyaban al tratado, ya que de acuerdo con esta propuesta habría trabajadores estadounidenses que quedarían desplazados, un empeoramiento del medio ambiente, así como una situación por demás desventajosa en lo que se refiere a la regulación de propiedad intelectual.

Los debates más intensos tuvieron lugar entre febrero y mayo del presente año, dirigidos fundamentalmente por los voceros de los intereses empresariales y laborales, así como por los representantes de intereses ambientales. El sector agrícola se vio ante la disyuntiva de apoyar la vía rápida para defender sus intereses en las negociaciones del GATT, Ronda de Uruguay, y la de oponerse a ésta para prevenir un incremento en las importaciones agrícolas mexicanas.

Dentro del Congreso, la división más profunda se dio entre los miembros del partido demócrata. Mientras que para los demócratas de los estados del oeste (encabezados por el ex gobernador de Arizona, Bruce Babbitt) era necesario el acuerdo para solucionar el flujo de trabajadores mexicanos a sus estados, para los demócratas del este la amenaza de perder empleos mediante el desplazamiento de industrias textiles era causa suficiente para apoyar la oposición de los sindicatos, agrupados principalmente en la Federación Americana del Trabajo (AFL) y el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO).

Sin embargo, para el 24 de mayo ambas Cámaras del Congreso votaron en favor de extender la autoridad al Ejecutivo para negociar, vía rápida, el Tratado de Libre Comercio con México. El Congreso aprobó, de igual manera, una propuesta del líder de la mayoría, Richard Gephardt, que condicionaba la autoridad de la vía rápida a la inclusión en las negociaciones de temas laborales, ambientales y de salud pública. Sería él mismo, de acuerdo con su propio discurso, quien vigilaría de cerca las negociaciones.

De esta manera, el Congreso estadounidense intervendrá hasta el fin de las negociaciones y la presentación del Tratado por parte del Ejecutivo para su aprobación. Cuando ese momento llegue, es muy probable que intensos

debates tendrán lugar ya que diversas áreas económicas de los Estados Unidos se verán afectadas.

Del análisis del Congreso y su trayectoria como formulador de la política comercial, es posible ver que la verdadera interrogante que subyace a la negociación del Tratado de Libre Comercio, no radica en la simple disyuntiva de libre comercio o proteccionismo, sino en la búsqueda de las formas en que la economía mundial puede mantenerse abierta, funcionando e incorporando a la mayor cantidad de países de manera constructiva, así como en hallar los mecanismos que minimicen los rápidos ajustes económicos tanto en México como en Estados Unidos.

De igual forma, el debate entre autoridad discrecional o restringida para negociar los tratados comerciales ha sido malinterpretado. El Congreso, como órgano englobador de los intereses y corrientes ideológicas de la sociedad norteamericana, no intenta restringir el comercio, sino garantizar que éste sea verdaderamente equitativo. Cuando el Congreso se ha empantanado en alguna faceta de negociación comercial, no ha sido para hacer caso de grupos de interés en lo particular, sino para asegurar que la Oficina del Representante Especial de Comercio y la Comisión Internacional de Comercio se encuentren en la mayor libertad, distantes de toda influencia distorsionadora, incluyendo la del propio Congreso.

# ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL SENADO DE LA REPUBLICA EN MEXICO

David PANTOJA MORAN \*

*SUMARIO: Introducción; 1. El bicammarismo. Su evolución, sus crisis, sus retos; 2. El federalismo y el senado norteamericanos; 3. El bicammarismo funcional o económico. La alternativa de la tercera cámara. La solución corporativa fascista; 4. Los antecedentes en México. Su seguimiento, la reforma: a) Los orígenes en 1824; b) El desprestigio del Senado en los regímenes centralistas y el Congreso Constituyente de 1857; c) La restauración del Senado; d) El Senado en el Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917 y su reforma en 1933; e) La larga experiencia y el intento de reforma de 1985; f) La reforma al Senado de la República del Presidente De la Madrid, y g) La consulta pública y las iniciativas de reforma de algunos partidos políticos en 1989, y 5. Conjeturas y sugerencias a guisa de conclusión.*

## *Introducción*

Recientes consultas públicas que abordaron la posible reestructuración e integración del Senado —promovidas por la propia Cámara de Senadores en 1985, la Presidencia de la República en 1986, la Cámara de Diputados y la entonces Comisión Federal Electoral en 1989—, así como la reforma constitucional de 1986 sobre la renovación parcial del Senado cada tres años y distintas iniciativas de reforma promovidas por diversos partidos políticos en 1989, que no prosperaron, dan muestra del vigente interés que existe en

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretario Auxiliar de la propia Universidad.

nuestro país por evaluar el funcionamiento de este órgano y, en su caso, promover una reforma al Senado de la República. Las presentes líneas tienen por objeto revisar en la doctrina y el derecho comparado el significado y función del Senado, traer a cuento algunos antecedentes mexicanos de nuestra historia constitucional, apuntar algunas hipótesis explicativas de su evolución y exponer ciertas perspectivas y sugerencias relativas a la Cámara de Senadores en el sistema político actual.

Pese a lo aparentemente estrecho de sus propósitos, para poder encontrar indicios que puedan ponernos sobre pistas más seguras, es preciso referirse a temas más generales y a principios comprensivos que nos brinden un marco más amplio de explicación del tema. Por ello, este trabajo contiene un primer apartado con algunas consideraciones doctrinarias sobre el Bicamari-smo, con referencias al Derecho e Instituciones comparados; un segundo, referido al Federalismo norteamericano y al Senado Federal; el Bicamaris-mo funcional o económico y el ejemplo corporativo fascista son objeto de revisión en el tercer capítulo; un cuarto capítulo dedicado a los antecedentes mexicanos y su seguimiento y, finalmente, algunas conjeturas y sugerencias a guisa de conclusión.

### 1. *El Bicamari-smo. Su evolución, sus crisis y sus retos*

En gran medida, el liberalismo político nace y se mantiene hasta nuestros días como una posición que, al sostener como valor fundamental la libertad política y las libertades individuales, toma distancia tanto respecto del autori-tarismo y concentración del poder, propios de regímenes despóticos, como de los excesos que puede generar la voluntad general, encarnada en regíme-nes de asamblea. Este liberalismo es el inspirador del movimiento que, a partir del siglo XVII, instauró regímenes constitucionales en el mundo y se expresa en una serie de técnicas plasmadas en las constituciones, tendientes a obstaculizar la concentración de facultades y poderes en las mismas ma-nos y a mantener preservada una zona de derechos de las personas inalcan-zable a la acción del Estado. Su formulación teórica fundamental es el prin-cipio de la separación de poderes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Hauriou, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, ed. Montchrestien, 1968, pp. 61-74. Véase también Burdeau, Georges, *Traite de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971, t. VI, vol. II, pp. 304-305.

Ahora bien, la aparición generalizada del Bicamarismo coincide con el florecimiento de los movimientos constitucionalistas, porque la idea de un Poder Legislativo en donde una Cámara modere a la otra, corresponde a la esencia del liberalismo.<sup>2</sup>

La adopción del Bicamarismo es un símbolo, dice Burdeau, que significa que se niega a una asamblea única, que emana directamente de la voluntad popular, la autoridad suficiente para hacer por sí sola la ley. Y es un testimonio, añade, del deseo de agregar a la representación un correctivo susceptible de atenuar la brutalidad del impacto del pueblo sobre sus electos.<sup>3</sup>

En una primera fase que corresponde al tránsito entre el antiguo régimen y la nueva sociedad y que contiene elementos de un gobierno mixto, la Cámara Alta responde a la intención de asegurar la representación de una clase social restringida: la aristocracia de nacimiento que, en cierta fase del desarrollo político, constituyó una fuerza social, económica y política semejante a la fuerza de la mayoría representada en la Cámara popular, tal es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra, hasta 1911, o la de los Pares, bajo la Restauración en Francia.

Más tarde, estas asambleas aristocráticas hereditarias son substituidas por Cámaras representativas de las clases superiores, según el criterio de valores burgueses, tales como riqueza, situaciones adquiridas, reputación intelectual, etc. Ejemplos de tales Cámaras son: el Senado del Segundo Imperio en Francia; los Senados italiano, turco y español antes de 1914; la Cámara de los Pares en Japón de 1889, y el Landsting danés. Así se asegura la representación de las capas altas o de los llamados notables frente a los sectores populares que progresivamente conquistan lugares en las Cámaras Bajas.

En todo caso, el Bicamarismo divide la voluntad de la sociedad al consagrar una representación dualista de las fuerzas políticas.<sup>4</sup> Ello se logra haciendo que cada Cámara se componga de manera específica, porque históricamente se hace una diferencia en la designación de los miembros de la

---

<sup>2</sup> Cfr. Weber, Ives, "La Crise du Bicameralisme", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, mayo-junio, 1972, No. 3, pp. 577-578.

<sup>3</sup> Burdeau, G., *op. cit.*, pp. 304-305.

<sup>4</sup> Weber, I., *op. cit.*, pp. 578-579.



denominada Cámara Alta en relación a los de la Baja.<sup>5</sup> Efectivamente, a medida que se democratizaron las sociedades, se extendió el sufragio universal directo para elegir a los miembros de la Cámara Baja, mientras que la segunda Cámara surgía de técnicas menos democráticas, como la aplicación del sufragio censitario, el sufragio indirecto y a dos o más grados.<sup>6</sup>

Pero la dualidad de la representación que consagra una diferente composición de las Cámaras, se puede dar no sólo gracias a técnicas electivas distintas, sino que también puede consagrarse merced a la utilización de otras técnicas aplicadas diferencialmente a ambas Cámaras, como su duración, sus condiciones de renovación, su composición numérica o aun en la exigencia de los requisitos de edad.

Por ejemplo, la duración del mandato para la Cámara Alta generalmente es más larga, cuando es electiva; actualmente así es en Francia y Países Bajos y así lo era en Italia hasta 1963 y en Suecia hasta 1970. Aquí cabe apuntar que la experiencia señala que normalmente los miembros de esta Cámara sustentan puntos de vista tendientes a ser conservadores o están más atrasados, pues reflejan la opinión del electorado durante un periodo de seis a ocho años, según el caso, mientras que la Cámara Baja refleja la opinión de ese año, del año anterior, o de los últimos dos años. La Cámara Alta entonces puede ejercer un freno sobre el resultado de los logros electorales, a decir de Wheare.<sup>7</sup> También se presume que, gracias a un mandato más largo, los miembros de la Cámara Alta tienen mayor independencia en relación a los líderes de los partidos que la que tienen los miembros de la Cámara Baja.<sup>8</sup> También podemos citar el hecho de que, por lo general, la Cámara Alta tiene una composición numérica más restringida que la Cámara Baja.

Otro ejemplo de cómo operan ciertos tecnicismos que consagran dualidad en la representación, los puede proporcionar la exigencia del requisito de diferencia de la edad para ser miembro de una u otra Cámara... "Parece

---

<sup>5</sup> Sobre la designación generalizada de la Cámara de Diputados como Cámara Baja y del Senado como Cámara Alta. Véase Wheare K., C. *Legislaturas*. México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981.

<sup>6</sup> *Cfr. Weber, op. cit.*, p. 580.

<sup>7</sup> *Cfr. Wheare, op. cit.*, p. 158.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 159.

lógico, decía Block el siglo pasado, componer la segunda Cámara con otros elementos diferentes a los de la primera. Si una representa al movimiento, la otra debe representar la moderación. El movimiento es propio de la juventud, la moderación es resultado de la experiencia, así se propone abrir una de las Cámaras a los hombres de veinticinco años, y la otra a los de al menos cuarenta años”.<sup>9</sup>

Finalmente, mencionaremos las modalidades de la renovación en las Cámaras, tema central de nuestra reflexión, como una de las técnicas que también dejan sentir su influencia en la dualidad o diferenciación en la representación del Poder Legislativo. No debemos olvidar aquí, que los argumentos que en pro o en contra escuchemos, son hijos de su circunstancia histórica y, por tanto, dictados por el interés partidista que expresan sus autores, pero además se manifiestan en el marco de un sistema parlamentario en que el gabinete era responsable políticamente ante las dos Cámaras, lo que conducía a soluciones políticas aberrantes y, como ya ha sido probado, el sistema de gabinete impulsa a la superioridad de una Cámara sobre la otra, pues parece indispensable que la responsabilidad política sólo se juegue ante una sola Cámara.<sup>10</sup> Para rechazar los argumentos de quienes sostenían la conveniencia de la renovación parcial en la época de la Restauración en Francia y que calificaban a la renovación integral como “la periodicidad de la tempestad”, Constant responde calificando a su vez a la renovación parcial de “fiebre sin tregua”. Si las elecciones están bien organizadas, dice, se supone que los electos en una época representarán la opinión de esa época más exactamente que aquellos electos en épocas precedentes. ¿No es absurdo, entonces, colocar en minoría a los órganos de la opinión existente ante una opinión que ya no existe?<sup>11</sup> Entre 1871 y 1873 la renovación parcial es vivamente discutida en el seno de la sociedad francesa. Derecha e izquierda coinciden en rechazarla y únicamente el centro izquierda parecía favorable. En este contexto, Emilio de Lavelaye, opina: “. . . Pienso que en un país que ha atravesado tantas crisis políticas como Francia, la renovación parcial es preferible, he aquí por qué: en una Cámara que se renueva por mitad, un cierto espíritu de tradición se conserva. Los antiguos la mantienen y actúan sobre los recién lle-

---

<sup>9</sup> Block, Maurice, “Represtation Nationale”, en *Dictionaire Générale de la Politique*, París, G. Lorenz, 1879, tomo II, p. 818.

<sup>10</sup> Wheare, *op. cit.*, p. 152.

<sup>11</sup> Citado en Block, *ob cit.*, p. 819.

gados. No hay cambio brusco, ahora bien, a la política, igual que a la naturaleza, no le gustan los sobresaltos".<sup>12</sup>

Parece claro que el consagrar una representación dualista de las fuerzas políticas, dividiendo la voluntad de la sociedad, corresponde al afán liberal del Bicamrismo por impedir los excesos despóticos a los que eventualmente conduciría la existencia de una sola Cámara, pero este afán se complementa con la aplicación de diferentes técnicas en la distribución de competencias a cada una de las Cámaras, de suerte tal, que la atribución hecha enfrente a una Cámara con la otra, obligándolas a entrar en composición.

En la atribución de competencias en materia legislativa encontramos dos soluciones. O bien se reparten las competencias, a manera de consagrar la rivalidad entre ambas Cámaras, o se especializan estas competencias.

La primera de estas soluciones, vale decir, la que establece la igualdad en las funciones de ambas Cámaras en materia legislativa, ha sido la más frecuentemente utilizada. En efecto, tuvieron la misma competencia legislativa ambas Cámaras en Inglaterra, Dinamarca, Suecia y Francia, bajo la III República. En Bélgica e Italia esto es aún así. Este tipo de solución establece que el procedimiento de formación de la ley sea igual para ambas Cámaras y en el caso de que sobre algún texto de ley las Cámaras no se pusieran de acuerdo, se prevé un va y viene de proyectos —comúnmente conocido como *navette*—<sup>13</sup> hasta que este acuerdo se logra.

La segunda de las soluciones es la que establece la especialización en las funciones en materia legislativa y ha sido menos usual. Tal es la solución adoptada en la Constitución francesa del año III; así es actualmente en los Países Bajos, en donde la Cámara Baja tiene el monopolio de la iniciativa y de enmienda y la Cámara Alta sólo puede aprobar o rechazar el proyecto.<sup>14</sup>

En lo que concierne a las funciones de control sobre el Ejecutivo se puede constatar el mismo esquema de soluciones. En efecto, se ha observado la existencia del establecimiento de igualdad de las funciones para ambas Cá-

---

<sup>12</sup> Citado en *Ibid.*, p. 820.

<sup>13</sup> La expresión viene de la idea de que los proyectos de texto de una ley "navegan" de una Cámara a la otra hasta que éstas se ponen de acuerdo en un texto común.

<sup>14</sup> *Cfr. Weber, op. cit.*, p. 583.

maras en la obtención de la investidura para gobernar. Por ejemplo, en Italia y Bélgica el gabinete debe recabar previamente la investidura de ambas Cámaras para poder asumir y ejercer el gobierno. Algunos sistemas consagran también la facultad de ambas Cámaras para hacer renunciar al gabinete. Así es como en Italia y Bélgica también se conceden a ambas Cámaras todas las formas de control parlamentario, incluida la posibilidad de poner en minoría al gabinete. Esta posibilidad se dio en otra época en Inglaterra, en Francia bajo la IIIa. República y en Suecia.<sup>15</sup>

De la misma manera, se ha encontrado la forma de diferenciar a ambas Cámaras, dándoles a jugar papeles distintos en el procedimiento de la justicia política. Normalmente se ha concedido a la Cámara Baja la función de conocer la fase de acusación y a la Cámara Alta la de operar como juzgadora.

Revisadas las técnicas que consagran la dualidad en la representación en las Cámaras y sus posibles significados políticos, veamos someramente qué evolución ha tenido el Bicammarismo.

La democracia liberal moderna se debate de tiempo atrás en un problema que consiste en cómo conciliar dos términos real o aparentemente antitéticos. Los liberales ponen el énfasis en la libertad y los mecanismos que la aseguran, y los demócratas tienen como centro de preocupación la voluntad general expresada por la decisión mayoritaria.

Las sociedades políticas modernas han entrado en un franco proceso de democratización. Desde principios de siglo la extensión progresiva del sufragio y el perfeccionamiento del sistema electoral han favorecido la presencia de fuerzas populares en la Cámara Baja, por una parte y, por la otra, a la oposición se le dan, cada día que pasa, vías más expeditas de expresión y actuación. Todo ello ha puesto en entredicho al Bicammarismo, en tanto que expresión de la ideología liberal. En efecto, o se mantiene el Bicammarismo, y entonces se da lugar a un conflicto de valores, pues se contradice el esfuerzo democratizador en que están empeñados los sistemas políticos, y en tal caso lo menos que podría suceder es que a la Democracia le sea indiferente la Cámara Alta y ésta no tenga vías de comunicación con aquélla. O bien el Bi-

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

camarismo tiende a ceder ante la presión democratizadora y entonces pierde su significado.<sup>16</sup>

El ejemplo del Bicamarismo británico merece ser evocado. En este caso la originaria igualdad entre ambas Cámaras fue substituida por la supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores. Esta substitución se hizo pacíficamente merced a la progresiva democratización de la Cámara Baja lograda por la extensión también progresiva del voto. En efecto, a partir del Rerform Act de 1832, que extendió el derecho de voto, el Gabinete dejó de ser responsable políticamente ante la Cámara de los Lores y se convirtió en una simple Cámara de revisión y de contención de las reformas.<sup>17</sup> No obstante, los poderes de la Cámara Alta no desaparecieron por su simple desuso. Los enfrentamientos políticos entre la Cámara electa y la hereditaria, pusieron en evidencia que la hegemonía creciente de los Comunes acarrearía crisis y que sólo un texto constitucional formal zanjaría las diferencias. Después de la victoria electoral del Partido liberal, estalló un conflicto en 1906 y, tras violenta lucha, fue resuelto por el Parliament Act de 1911, que consagró la reducción de las facultades de la Cámara Alta y su subordinación. Este texto estuvo en vigor treinta y ocho años, pese a que preservaba todavía importantes facultades en manos de los Lores y fue necesaria la emisión del Parliament Act en 1949 que pusiera en consonancia a las instituciones con la nueva realidad social.<sup>18</sup> Así, a pesar de haber sido reducida a un papel considerablemente limitado, la Cámara de los Lores se ha mantenido, sin que se haya caído en la tentación de retirarle todas las facultades o de plano suprimirla.

Pese a lo dicho y al hecho de que, en algunos países, el sistema bicamaral haya sido suprimido, como en Suecia en 1971 o en Dinamarca en 1953, hay signos de que el Bicamarismo sobrevive, pues el sistema político se transforma y recupera las funciones que tenía el Bicamarismo, haciéndolo aparecer por otras vías, por ejemplo, la creación en la Cámara única de secciones entre las cuales se establece el procedimiento de *navette*; el aumento de las

---

<sup>16</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 586.

<sup>17</sup> Cadart, Jacques. "Le Parliament Act de 1949 et la Consolidation du Bicaméralisme limité en Grande Bretagne", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à Petranger*. París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, t. LXVIII, 1952, p. 682.

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

comisiones y el reforzamiento de sus funciones al interior de la Cámara única, hace las veces de un sistema bicamaral en Noruega, Islandia, Suecia o Finlandia.<sup>19</sup> También pueden darse ejemplos de supervivencia del Bicamarismo en el plano de las fuerzas políticas, en el dualismo: mayoría vs. oposición, que puede operar como una especie de sistema bicamaral.<sup>20</sup>

Todo esto da testimonio de la fuerza y de la utilidad que en las sociedades modernas y democratizadas tienen aún el Bicamarismo y los valores que encarna. El reto de hoy consiste en repensarlo en atención a las particulares circunstancias históricas, políticas y culturales por las que cada país atraviesa, a fin de que se encuentren las modalidades que permitan adaptarlo a los nuevos tiempos.

## 2. *El federalismo y el senado norteamericanos*

Recientemente los norteamericanos celebraron el segundo centenario de su constitución, y si nos preguntamos en dónde radica el éxito de la constitución escrita más antigua del mundo moderno, debemos decir que en gran parte se debe al Federalismo. Según un especialista, si la constitución ha durado no es ni por la separación o equilibrio de poderes, ni por los mecanismos de frenos y balanzas, sino por el equilibrio entre Federación y Estados.<sup>21</sup>

La fórmula federalista norteamericana que Tocqueville no vaciló en calificar de “gran descubrimiento de la Ciencia Política de nuestros días”, es, en efecto, una maquinaria tan complicada y precisa como la de un reloj y ha servido de ejemplo absoluto a los países que han adoptado un régimen federal de tal suerte que su perfección se pondera en la medida de la cercanía o alejamiento de ese modelo plasmado en la Constitución de 1787.

Revisar con mediano detenimiento los principios que lo informan, su evolución y las instituciones que, como el Senado, forman parte de su sustancia, excedería con mucho a los propósitos de este trabajo. Con todo, parece obligado hacer de todo ello un somero recuento.

---

<sup>19</sup> Cfr. Weber, *op. cit.*, pp. 603-605.

<sup>20</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 605-606.

<sup>21</sup> Mathiot, André, *El federalismo en Estados Unidos*, en Varios “El Federalismo”, Madrid, Ed. Tecnos, 1965, p. 225.

Como todos sabemos, entre 1607 y 1732, se formaron las trece colonias, con tal diversidad de propósitos, población, antigüedad en el establecimiento, intereses económicos, etc., que todo conspiraba contra su unión y sólo los peligros y enemigos comunes lograron establecer entre ellos débiles lazos. Declarada la independencia en 1776, y pese a la experiencia de la Confederación, la separación y el aislamiento de los Estados eran la lógica consecuencia del fin de la guerra contra la Metrópoli. El Congreso, único órgano con que contaba la inconsistente Confederación, alentó una Convención en mayo de 1787 en Filadelfia. Aquí se perfilaron tres tendencias en relación con el tema de la Unión. Una primera fue la de los representantes de los Estados partidarios de un gobierno unitario, impropriamente llamados federalistas y hoy conocidos como nacionalistas. Había también los partidarios de un simple reforzamiento de los artículos que fundamentaban a la Confederación, y finalmente, había una tercera tendencia que se podría llamar unionista que, comprendiendo la necesidad de fortalecer a la Confederación, concedía al mismo tiempo, a los Estados una importante intervención en la organización constitucional. El acuerdo entre ellos se obtuvo gracias al compromiso de Connecticut, llamado así porque fue esta delegación la que lo propuso y Franklin quien lo hizo suyo. La fórmula consistía en depositar el Poder Legislativo en dos Cámaras, una que representara a la Nación y reflejara la importancia de cada Estado y otra que representara a los Estados en estricto pie de igualdad, pese a sus diferencias. Así, la Cámara de Representantes estaría compuesta por miembros electos por los Estados en número proporcional a la población de cada uno de ellos y en el Senado se igualarían, pues habría dos Senadores por Estado y las leyes no serían válidas si no estuvieren votadas en términos idénticos por ambas Cámaras.<sup>22</sup>

Así, el Federalismo, improbable en principio, no fue resultado de un plan preconcebido; fue simplemente el resultado de una transacción. "El Federalismo americano, dice Mathiot es, pues, la solución impírica de un conflicto entre dos principios rivales: el nacionalismo que empuja a un gobierno unitario y el Federalismo que empuja a la simple Confederación, que protege contra un gobierno demasiado fuerte a soberanías particulares, celosas de su

---

<sup>22</sup> *Cfr. Op. cit.*, pp. 216-223. Véase también Tunc, André, *Les Etats-Unis*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973; Kaspí, André, *La vie Politique aux Etats-Unis*, París Colín, 1973, 2 vols.; Morison, Samuel, *Eliot et al., Breve Historia de los Estados Unidos*, México, FCE, 1980.

independencia. Es un arreglo al azar de las divergencias".<sup>23</sup> Prácticamente, el resto de las soluciones estuvieron determinadas por este inicial acuerdo.

Una vez consagrada la fórmula federalista en la constitución, evolucionó de manera imprevisible para los Padres fundadores de la Unión. Hasta antes de la Guerra de Secesión, la historia de los Estados Unidos es la de las relaciones entre la Federación y los Estados y es casi una historia diplomática. La victoria de la Federación sobre los secesionistas marca el inicio de una tendencia, de ahí en adelante progresiva, de acrecentamiento de los poderes federales en detrimento de los Estados y el reforzamiento de la autoridad del Presidente a costa de la del Congreso.<sup>24</sup> Esta evolución se dio como un proceso en que fue preciso negociar poco a poco para fortalecer progresivamente a la Federación.

La crisis económica de 1929, las dos Guerras Mundiales, el liderazgo mundial de los Estados Unidos serían otros hechos más que profundizarían aún más esta tendencia. Con todo, el Federalismo se ha adaptado a esta centralización de hecho y ha devenido más nacional cada vez. Ahora bien, el Federalismo no ha perdido su razón de ser, transformado y todo subsiste, no ya como un sistema de protección de antiguas soberanías, sino como una barrera frente al excesivo poder del Gobierno Federal y como garantía de libertad para los Estados y, a través de la libertad de éstos, de la de los propios ciudadanos.<sup>25</sup>

En lo que al Senado concierne, los observadores coinciden en señalar que es con mucho la Cámara más importante y si bien su papel no ha decaído, sí se ha modificado severamente.

Los autores de la constitución asignaron originalmente al Senado un doble papel. Se le concibió primero como una Cámara conservadora, aristócrata, en la que se hiciesen sentir las tendencias de la elite y se contrarrestaran las tendencias populares que se suponía expresaría la Cámara de Representantes. El segundo papel asignado fue el de órgano de representación de los Estados y defensor de sus derechos. Así, en el sistema originalmente diseñado, a los

---

<sup>23</sup> Mathiot. *Op. cit.*, p. 224.

<sup>24</sup> *Cfr.* Tunc, A., *op. cit.*, p. 40.

<sup>25</sup> Mathiot, A., *op. cit.*, pp. 225-227.



senadores no se les elegía directamente, sino que eran designados por las legislaturas de los Estados, lo que cuadraba armónicamente con los papeles ya mencionados de que el senador era un representante del Estado y elegido por la elite del Estado.

Ahora bien, dos hechos han militado en favor de la transformación del Senado. Por una parte, el sistema de partidos ha hecho que el papel del Senado evolucione hacia el de segunda Cámara en régimen democrático. Y, por otra, en 1913 entró en vigor la enmienda XVII que hizo obligatoria la elección popular de los senadores, lo que se ha traducido en que un senador sea: "...menos el representante oficial de los derechos de los Estados que un político de su Estado...".<sup>26</sup>

Efectivamente, la sección tercera, cláusula primera, del artículo primero de la versión original de la constitución señalaba que el Senado de los Estados Unidos se componía de dos senadores, por cada Estado, elegidos por la Legislatura de éste por seis años y la cláusula segunda preveía su renovación por terceras partes cada dos años. La cláusula tercera, por su parte, exigía como requisito para ser senador, tener treinta años cumplidos, nueve años de haber adquirido la ciudadanía norteamericana y ser habitante del Estado por el que se era elegido. La enmienda XVII, como se ha dicho, previó la composición del Senado, en las anteriores condiciones, sólo que sus miembros serían electos en adelante por voto directo popular.

Una última cuestión merece ser destacada: el contraste que se puede percibir entre una Cámara Alta en decadencia o puesta en entredicho por el avance democratizador en numerosos países y el prestigio y la importancia que en la vida política norteamericana sigue teniendo el Senado. Sería insuficiente explicación decir, afirma Burdeau, que ello se debe al sistema federal, puesto que, como este mismo autor afirma, no es en tanto que órgano del Federalismo que el Senado ejerce su autoridad, sino como representante de la Unión en su totalidad indivisible.<sup>27</sup>

Es, pues, en otro lugar donde debemos buscar la explicación. En efecto, las mismas razones que originalmente fincaron el éxito del Senado siguen vigentes. El prestigio muy superior de los senadores en relación al de los

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 244-245.

<sup>27</sup> Burdeau, G., *op. cit.*, t. IX, p. 93.

diputados se ha acrecentado, como lo comprueba el afán con que éstos buscan hacerse elegir para ocupar las curules de aquéllos. La extensión de la circunscripción electoral senatorial es otro factor que coadyuva, pues, contando con una población más diversificada, el senador puede colocarse por encima de los particularismos de los intereses a los que se vería ligado con un electorado más homogéneo. Por otra parte, el hecho de que su mandato sea más largo hace menos apremiante su búsqueda de la reelección, por lo que los senadores están en mejor posición para dedicarse a temas políticos de dimensión nacional.

Fortalecido, por sustentarse en una sólida autoridad moral y por gozar de legitimidad política, el Senado norteamericano no se ha visto en el caso de otras Cámaras Altas de tener que ceder sus competencias constitucionales. Por lo contrario, es él, más que la Cámara de Diputados, el que se opone a la extensión de los poderes presidenciales.<sup>28</sup>

### 3. *El Bicammarismo funcional o económico. La alternativa de la Tercera Cámara. La solución corporativa fascista*

A decir de Wheare, ciertas críticas enderezadas en contra de la forma como se integran las Cámaras Altas han puesto en duda la capacidad de éstas para emitir una segunda opinión en el proceso de formulación legislativa, dado que tanto las Cámaras Bajas, como las Altas, se integran de manera semejante, esto es, sobre la base de distritos territoriales. Se ve, pues, poco útil el que en el proceso de aprobación de un proyecto de ley, que ya fue aprobado en la Cámara Baja, pase éste para su correspondiente aprobación a la Cámara Alta, pues se juzga que nada nuevo o de algún valor se aportará. Afirman estas críticas que es menester la existencia de una segunda Cámara compuesta sobre bases totalmente distintas y que ofrezca, en consecuencia, una representación diferente. Es así como se ha previsto la existencia de lo que ha dado en llamarse segunda Cámara funcional o segunda Cámara económica. Estas críticas afirman que si las Cámaras Bajas representan a los ciudadanos en función del lugar de su residencia, las Cámaras Altas deberían de representarlos en función de cómo obtienen sus ingresos y para qué trabajan.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Cfr. Wheare, K.C., op. cit., pp. 159-160.*

Un ejemplo que se puede evocar de segunda Cámara funcional lo proporciona la Constitución de la República de Irlanda de 1937, que prevé la existencia de una Cámara Alta integrada por sesenta miembros, de los cuales once son nombrados por el Primer Ministro y el resto son elegidos entre cinco paneles de candidatos en los que se reúnen personas con conocimientos y experiencia práctica en el idioma nacional, la cultura, la literatura, el arte, la educación y en otros intereses profesionales, como la agricultura; la pesca; el trabajo; la industria y el comercio; la banca; las finanzas; la contabilidad; la ingeniería; la arquitectura; la administración pública, y los servicios sociales. Estos candidatos son sometidos a la elección de un colegio electoral, compuesto por miembros de la legislatura y los representantes de las autoridades locales. Se agregan a los candidatos seis miembros más, elegidos tres por los egresados de la Universidad Nacional de Irlanda y tres por los egresados de la Universidad de Dublín.<sup>30</sup>

Con el fin de evitar una controversia por la eventual desaparición de la segunda Cámara en operación o por reconocerle una cierta utilidad; tal y como existe —aunque asumiendo que no puede llenar ciertas actividades que una Cámara funcional sí podría llevar a cabo—, esas mismas críticas del Bicamatismo han propuesto la existencia de una tercera Cámara vocacional, funcional o económica.<sup>31</sup>

La Constitución de la IVª República francesa consignaba la existencia de una Cámara funcional que actuaba como tercera Cámara, bajo el nombre de Consejo Económico. Esta misma idea fue recogida en la actual Constitución de la Vª República como Consejo Económico y Social. A ambos cuerpos colegiados les fueron asignadas únicamente funciones consultivas, y se previó que fueran integrados por personas escogidas, en proporciones fijadas por ley, dentro de ciertas categorías de empleo o conocimientos, y elegidos por las principales organizaciones en esas áreas. Hoy en día se encuentran representados en ese Consejo, los patrones de la industria, el comercio y la agricultura; los expertos en asuntos económicos, sociales, científicos o culturales, y los que trabajan en los servicios sociales, cooperativas de consumo, turismo, así como las clases medias.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 160.

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

Otra solución a consignar, es la de la existencia de un Senado parcialmente corporativo, cuyo ejemplo brinda la Constitución ecuatoriana de 1967. En efecto, junto a dos senadores elegidos por cada provincia y uno por el Archipiélago de Colón se designa a los quince senadores funcionales siguientes:

- Una por la educación pública.
- Uno por la educación privada.
- Uno por los medios de comunicación colectiva y las academias y sociedades científicas y culturales.
- Dos por la agricultura.
- Dos por el comercio.
- Dos por la industria.
- Cuatro por los trabajadores.
- Uno por las fuerzas armadas.
- Uno por la policía nacional.

Su designación la llevan a cabo los grupos profesionales considerados, mediante sufragio indirecto.<sup>33</sup>

En un análisis como el emprendido en este apartado, no se podía dejar a un lado a las instituciones políticas del Estado fascista, que brindan un ejemplo con perfiles originales.

Sin ser el propósito de este trabajo el detenerse, así sea someramente, en la revisión de la teoría del Estado inherente al fascismo, tampoco se puede dejar de hacer ciertas elementales consideraciones sobre ésta, cuando se trata de pasar revista a sus instituciones políticas, so pena de incompreensión del espíritu que las anima.

En primer término, cabe señalar que la doctrina del Estado fascista es posterior a su creación. A decir de uno de los autores que con mayor pertinencia la ha descrito, a diferencia del socialismo que es una doctrina que

---

<sup>33</sup> Cfr. Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*. México, UNAM, 1974, p. 27.

engendra un movimiento, el fascismo se comporta como un movimiento en busca de una doctrina.<sup>34</sup>

El fascismo, según Panunzio, profesa una concepción del Estado con fundamento sociológico y se encuentra resumido en el artículo primero de la Carta del Trabajo.<sup>35</sup> “La Nación, dice el artículo en cuestión, es un organismo dotado de una existencia, de fines y de medios de acción superiores, en fuerza y duración, a los de los individuos, aislados o agrupados, que la componen. Es una unidad ética, política y económica, que se realiza integralmente en el Estado fascista.”

De esta fórmula, extrae Prélot tres afirmaciones esenciales:

La existencia de la Nación como organismo distinto de sus componentes individuales o colectivos; la subordinación del individuo a la vida y a los fines de la Nación, y la realización de la Nación en el Estado.<sup>36</sup> “Con esta identificación entre Nación y Estado, añade Reyes Heróles, el fascismo resuelve el problema de pueblo y gobierno, pues si la Nación reside en el Estado, fácilmente se destaca que el pueblo reside en el Gobierno.”<sup>37</sup>

Invocando la Sociología, la Psicología o la Metafísica, para el fascismo el Estado es una realidad trascendente; es en el fondo, la realidad suprema, o mejor, la realidad exclusiva. De aquí se desprende que a la noción democrática de la representación popular, el fascismo oponga la concepción estatocrática de la representación del Estado; a la teoría de los derechos del hombre, las atribuciones ilimitadas del Estado totalitario; y a las funciones y a los órganos tradicionales del Estado agregue la función y los órganos corporativos.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Prélot, Marcel, “La théorie de l’Etat dans le Droit fasciste”, en varios *Melanges Carré de Malberg*. París, Recueil Sirey, 1933, p. 436.

<sup>35</sup> Citado en *Ibid.*, p. 439.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Siguiendo a este autor, Reyes Heróles precisa estas tres ideas así: La Nación como organismo; El carácter transpersonalista del fascismo, y la identificación plena de la Nación con el Estado. *Cfr.* Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*. México, Tesis de Licenciatura en Derecho, 1944, p. 106.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>38</sup> *Cfr.* Prélot, M., *op. cit.*, p. 445.

La doctrina fascista de la soberanía la hace residir en el Estado, de donde se desprende que la representación, en el sentido que la doctrina demoliberal lo entiende, tiene otro significado. La doctrina fascista se funda en la crítica a la idea de que la soberanía reside en el pueblo y que éste, por medio del principio mayoritario, decide quiénes deben ostentar su representación. Como se ve claramente, la doctrina de la soberanía del pueblo o la de la Nación y su consecuente lógico: la representación democrática no cabe en esta posición. La soberanía reside, pues, única y exclusivamente en el Estado.<sup>39</sup>

“Decir que el Estado es soberano, dice Prélôt, significa, en la acepción estatocrática del término, que el detentador de la soberanía no es el pueblo o la Nación, sino el Estado mismo expresándose por sus órganos.”<sup>40</sup> Ahora ya es fácil entender la afirmación de Garófalo cuando se pregunta por la función que tienen las Cámaras: “Las Cámaras no ostentan representación alguna, el diputado en la Italia fascista únicamente tenía «la cualidad de órgano del Estado para el ejercicio sólo de la función legislativa»”...<sup>41</sup>

La elección misma, aunque se recurre a ella en el Estado fascista, tiene no sólo un sentido distinto a los comicios en una democracia parlamentaria, sino que también difiere del plebiscito napoleónico, al que en ocasiones ha sido asimilada.<sup>42</sup> En efecto, la ley electoral de 17 de mayo de 1928 organiza un sistema de elección de diputados en tres fases. En primer término, se concedía la facultad de presentar candidatos a las confederaciones nacionales de sindicatos a los cuerpos morales legalmente reconocidos y a las asociaciones. Con las propuestas se integraban listas que eran enviadas al Gran Consejo de Fascismo, quien de ellas y aun fuera de propuesta escogía a los candidatos, que posteriormente eran sometidos a votación de lista en papeletas, sobre las cuales los ciudadanos sólo se pronunciaban por un sí o un no. Todo lo que el electorado podía hacer era expresar su desacuerdo en cuanto a las personas escogidas por el Gran Consejo.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 115.

<sup>40</sup> Prélôt, M., *op. cit.*, p. 445.

<sup>41</sup> Citado en Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>42</sup> Véase Groppali, Alessandro, *Doctrina General del Estado*. México, Porrúa, 1944, p. 318.

<sup>43</sup> Citada en Prélôt, M., *op. cit.*, p. 446. Así como en Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 116-117.

Ahora bien, esta aprobación, como lo ha hecho notar Bianchi, no se concedía a los electores, en virtud de una soberanía atribuida a ellos, lo que sería incompatible con los principios mismos del régimen. Los ciudadanos italianos tomaban parte en la vida jurídica del Estado exclusivamente para designar a las personas que estimaba más aptas para constituir uno de los órganos deliberantes.<sup>44</sup>

Significativo es el lugar concedido, en esta representación estatocrática, a las Cámaras y al Gobierno. Al único órgano que conserva cierta liga con el sufragio popular que es la Cámara Baja, se le coloca en el escalafón más bajo, de la representación estatal de la jerarquía fascista. El Senado está por encima de la Cámara Baja y el Gobierno por encima del Parlamento, porque Senado y Gobierno realizan, más perfectamente, según esta doctrina, la representación política del Estado. En efecto, de acuerdo a ella, por lo menos teóricamente, el Senado encarna los verdaderos intereses concretos y permanentes de la Nación: la instrucción, la justicia, la política exterior, la guerra, la paz, la tradición, el presente, el porvenir del Estado. Por esta razón, para esta doctrina, es políticamente superior a la Cámara Baja, a la que sus bases sociales y la consulta popular misma, la colocan en contacto con los intereses particulares de carácter egoísta y disolvente.<sup>45</sup>

En un conocido y multicitado pasaje de un discurso pronunciado en la Scala de Milán en octubre de 1925 por Mussolini, se resume la doctrina totalitaria del Estado fascista: "Todo en el Estado. Nada fuera del Estado".<sup>46</sup> No es esta una concepción panteísta que signifique que el Estado sea todo, sino que políticamente quiere decir que todo existe en el seno del Estado, permanece en él y se desarrolla en él, que en cualquier parte y siempre, en todo caso y en todo lugar, todo está sometido al poder del Estado fascista.<sup>47</sup> "El Estado fascista, diría Rocco, es el Estado verdaderamente soberano, pues domina a todas las fuerzas existentes en el país y las somete a todas a su disciplina."<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Citado en Prélot, M., *op. cit.*, p. 446.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>46</sup> Citado en Touchard, Jean, *Histoire des Idées Politiques*. París, p. 457. PUF, 1967, t. II, p. 810.

<sup>47</sup> Prélot, M., *op. cit.*, p. 451.

<sup>48</sup> Citado en *Ibidem*.

La doctrina tradicional del Estado atribuye a éste los siguientes elementos: Territorio, Población y Gobierno. Y la doctrina fascista agrega, integrada al mismo, un elemento más: la Economía. Ahora bien, el Estado fascista no participa en la Economía; se sitúa fuera de la producción y del intercambio. Está por encima de los intereses, y aunque los domina, los controla, los coordina, los armoniza, éstos no dejan de ser del resorte de los particulares. La actividad estatal, según esta doctrina, no es de administración de las cosas, sino de gobierno de los hombres; es decir, que se mantiene como actividad esencial y exclusivamente política. En la Carta del Trabajo, la organización privada de la producción es elevada al grado de función de interés nacional; el empresario es responsable de la orientación de la producción frente al Estado. Y éste no solamente controla, sino que anima toda actividad económica. Así, la producción, antes anárquica y espontánea, se ve sometida a un régimen de autoridad y control gubernamentales, aunque conserva los resortes fundamentales de la iniciativa y de la propiedad privadas. El régimen que se instituye se mantiene capitalista, pero es un capitalismo de Estado que recibe el nombre de Economía Corporativa”.<sup>49</sup>

El Estado totalitario fascista se empeña en realizar la unidad dinámica y orgánica de los diversos elementos del cuerpo social a través de una función específica de unificación y coordinación, a la que se le llama “función corporativa”.

Panuncio ha querido ver en este carácter corporativo del Estado a la idea-madre del fascismo, idea de la que incluso se extrae el nombre, ya que el neologismo “fascismo” expresa etimológicamente la misma idea que la palabra corporación: el concepto de unión, de reunión, de unificación de energías antes aisladas y hasta divergentes.<sup>50</sup>

Sin embargo, el hecho de que los caracteres y finalidades del corporativismo fascista estén implícitamente contenidos en la teoría del Estado fascista, no nos autorizaría, según Reyes Heróles, a ver en corporativismo y fascismo dos términos sinónimos, como lo hace Panuncio. El corporativismo, añade, es un simple aspecto del fascismo que adquiere las modalidades que los supuestos, la concepción política y las finalidades del totalitarismo le impo-

---

<sup>49</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 453-455.

<sup>50</sup> Citado en *Ibid.*, p. 456.



nen. El fascismo era el todo y el corporativismo la parte que poseía los caracteres que ese todo le asignaba.<sup>51</sup>

De una definición contenida en el *Diritto Corporativo Italiano* de Carlo Costamagna, se extrae la siguiente noción del Estado Corporativo ... “es una unidad superior con voluntad única, a fin de realizar los fines nacionales, siéndole preciso para ello superar la existencia de los partidos y utilizar los sindicatos como órganos indirectos de la acción estatal. Es decir, que los sindicatos son órganos públicos —por esto carecen del derecho a declarar la huelga— y están inmediatamente sometidos a las necesidades del gobierno”.<sup>52</sup>

Así, el Estado fascista posee órganos específicos que no se asimilan a los poderes públicos tradicionales y que son los órganos corporativos. Estos serían desde el punto de vista espiritual: el Partido Fascista y su Gran Consejo y desde el punto de vista económico y social: los sindicatos fascistas, las corporaciones y su Consejo Nacional.<sup>53</sup>

Al decir de Reyes Heróles, estudiar el Gran Consejo del Fascismo, significa estudiar una de las cuestiones más peculiares del régimen fascista: la inserción en las instituciones gubernamentales de un organismo interno del Partido.<sup>54</sup> En efecto, el Gran Consejo del Fascismo era una institución del Partido Fascista, al que la ley de 9 de diciembre de 1928 le dio el carácter de órgano constitucional. Según el artículo primero de esta ley, “el Gran Consejo Fascista es el órgano supremo que coordina e integra todas las actividades derivadas de la Revolución de octubre de 1922” ...<sup>55</sup> Forman parte de él, como miembros ex officio: el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados; los ministros de Asuntos Extranjeros y del Interior, de Justicia, de Finanzas, de Educación Nacional, de Agricultura y Silvicultura y de Corporación; el Presidente de la Real Academia de Italia; el Secretario y los dos Vicesecretarios del Partido Nacional Fascista

---

<sup>51</sup> Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 128.

<sup>2</sup> Citado en Ríos, Fernando de los, “¿Hacia el Estado Corporativo?”, en *Leviatán*. Madrid, No. 2, junio 1934, p. 106.

<sup>53</sup> Prélot, M., *op. cit.*, p. 457.

<sup>54</sup> Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 119.

<sup>55</sup> Citado en Cassigoli, Armando, *Antología del Fascismo Italiano*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976, p. 221.

y lo preside y convoca el Jefe de Gobierno y funge como Secretario, el Secretario General del mismo Partido. Dentro de sus facultades está la de deliberar: sobre la lista de diputados designados y escogerla; sobre los estatutos, resoluciones y actividad política del Partido Nacional Fascista; sobre el nombramiento y destitución del Secretario, Vicesecretario, Secretario Administrativo y otros miembros de la Junta Directiva del Partido Fascista. También debe ser escuchado su dictamen sobre las siguientes cuestiones constitucionales: la sucesión del trono, atribución y prerrogativas de la corona; composición y funciones del Gran Consejo, el Senado y la Cámara de Diputados; atribuciones y prerrogativas del Primer Ministro; el derecho del Ejecutivo de emitir reglas con carácter de ley; la organización sindical y corporativa; las relaciones entre el Estado y la Santa Sede; tratados internacionales cuando imponen modificaciones del territorio del Estado y las Colonias o renuncia de la adquisición de territorios.

Reyes Heróles fundamenta el corporativismo fascista en el carácter de totalidad que tal doctrina señala al Estado; en el capitalismo de Estado que exige que las funciones económicas estén insertas dentro de la entidad política única; y en la necesidad que tuvo la dictadura de incorporar a las masas en el Partido.<sup>56</sup>

El propio Reyes Heróles distingue dos momentos en la organización corporativa italiana. Uno que se inicia con la ley de 3 de abril de 1926, sobre la disciplina jurídica de las relaciones de trabajo, y concluye con la ley de 5 de febrero de 1934, relativa a la institución y funcionamiento de las corporaciones, ley con la que se inicia el segundo periodo del corporativismo fascista. En el primer periodo se encuentran perfectamente distinguidas las asociaciones de patrones de las de los obreros, separadas por sus intereses contrapuestos y sólo coincidentes en lo referente a los fines superiores del Estado. La ley de 1926 mantenía intacta la representación distinta de obreros y patrones en los órganos centrales de ligazón de jerarquía superior, pero era ahí donde podían unirse estas asociaciones diferenciadas de obreros y patrones. La misma ley señalaba los requisitos para que las asociaciones obtuvieran el reconocimiento del Estado y pudieran cumplir con la obligación de celebrar contrato colectivo de trabajo. Les prohibía por igual la huelga y el *lock-out*. El 9 de diciembre de 1928 se creó el Consejo Nacional

---

<sup>56</sup> Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 132.

de las Corporaciones, organismo cúpula de la organización corporativa y que servía de enlace entre las corporaciones y el Ministerio de Corporaciones al que servía de órgano consultivo. El 20 de marzo de 1930 fue elevado a rango constitucional, conformado por secciones y subsecciones; comisiones especiales permanentes; la asamblea general; el comité corporativo central y siendo presidente del Consejo el Jefe de Gobierno.<sup>57</sup>

El segundo periodo, como se dijo, se inicia con la ley de 5 de febrero de 1934, cuya finalidad era un corporativismo unitario y semivertical. A efecto de redistribuir la burocracia orientada por un criterio de división del trabajo, esta ley concedió a la corporación tres funciones esenciales: a) la normativa que, de acuerdo a la ley, faculta a la corporación para elaborar normas para la regulación colectiva en las relaciones económicas y para la disciplina unitaria de la producción, siempre y cuando el Estado así lo ordenara; también se le conceden facultades normativas para fijar tarifas de prestaciones y servicios económicos y precios de ciertos artículos de consumo; b) la consultiva que asigna a la corporación la atribución de dar su opinión sobre todas las cuestiones que interesen al ramo de la actividad económica que representen, todas las veces que se lo requieran las administraciones competentes, y c) la conciliatoria que faculta a la corporación para componer la oposición colectiva de intereses del trabajo. Con estas funciones se crearon ocho corporaciones del ciclo productivo agrícola, industrial y comercial; ocho corporaciones del ciclo industrial y comercial y seis corporaciones relativas a actividades productoras de servicios.<sup>58</sup>

#### 4. *Los antecedentes en México. Su seguimiento. La reforma*

##### a) *Los orígenes en 1824*

El Federalismo mexicano tiene sus orígenes en el pacto federal que consta en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, publicada el 31 de enero de 1824 y en las disposiciones de la propia Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del cuatro de octubre también de 1824. No se trata de la simple copia o transcripción de modelos extranjeros, sino que

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 132-134.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 134-136.

tiene idiosincrasia y perfiles propios.<sup>59</sup> Si bien los ejemplos colombiano y norteamericano estuvieron presentes en el ánimo de sus forjadores —principalmente este último— y fueron aprovechados; sin embargo, el sentido, la naturaleza y el para qué tuvieron orientación diferente.<sup>60</sup> Para decirlo con las palabras de un diputado en el seno de la discusión de la Asamblea Constituyente de 1824: “los Estados Unidos procedieron de la circunferencia al centro, porque estando separados, se unieron y nosotros procedemos del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, vamos a distribuirlo en los estados que se llaman provincias, por lo cual, porque tenemos intereses comunes, en que no podemos separarnos, podemos llamarnos con propiedad Nación”...<sup>61</sup> Esto es, que en esa hora, el Federalismo fue para México una fórmula para conjurar la grave amenaza de la disolución de la Nación y al mismo tiempo para dotar de autonomía a los Estados, siendo este el espíritu profundo que animó a la institución federalista mexicana.

A decir de uno de los estudiosos que más han trabajado el tema, en el seno del Congreso Constituyente de 1824 se dio una discusión sobre tres ideas esenciales, que si bien son teóricamente separables, en realidad están íntimamente relacionadas y que son claves para discernir la naturaleza del Federalismo adoptado. Estas ideas son: la de Nación mexicana, la de soberanía nacional y la de cómo ésta puede ser compatible con la de los Estados. El criterio determinante de Nación mexicana, dice, fue unitario, ya que comprendía el territorio de las provincias y a sus habitantes en los confines que tenían durante el virreinato. En cuanto al criterio de soberanía, éste empezó por tener una formulación absoluta, pero después fue muy flexible, al admitirse la delegación, la transferencia de su ejercicio. De todo ello concluye que los debates permiten encontrar dos tesis diferentes y opuestas. La tesis de quienes, aunque defienden una república centralista o unitaria, piensan que a las provincias se les debe otorgar amplias facultades autonómicas. Y la tesis de quienes defienden una República Federal, pero

---

<sup>59</sup> Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*. México, UNAM, 1978, pp. 205-206. También Cfr. Carpizo, Jorge, “El sistema Federal Mexicano”. En varios *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. México, UNAM, FCE, 1971, p. 467. Así como García Ramírez, Sergio, *Prólogo sobre el Federalismo Mexicano*. En Gamás Torruco, José, *El Federalismo Mexicano*. México, SEP-Setentas, 1976.

<sup>60</sup> Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *El Federalismo Mexicano*. México, UNAM, 1957, t. I, p. 358.

<sup>61</sup> Citado en Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*, *op. cit.*, p. 189.

de la que existen tres versiones diferenciables. Una, primera, en la que coinciden centralistas y “federalistas unitarios”, para quienes la soberanía es una e indivisible y reside radical y esencialmente en la Nación mexicana y no en los Estados. Para la segunda, también la soberanía es una e indivisible, pero corresponde de modo exclusivo a cada uno de los Estados. Y, finalmente, la concepción de una soberanía mixta o compartida entre los Estados y la Federación, pues ésta será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de aquéllos, ya que los Estados son soberanos precisamente en su régimen interior.<sup>62</sup>

Es a la luz de estas ideas que tienen que ser leídos los artículos 1o., 3o., 5o., 6o. y 9o. del Acta Constitutiva de la Federación. Estos prescriben que la Nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato; que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación y que por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de adoptar por medio de sus representantes la forma de gobierno y las leyes que más le convengan; que adopta la forma republicana, representativa, popular y federal; que está formada por Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior y que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Debemos añadir que la Comisión que elaboró el Proyecto de Acta Constitutiva consignó en su artículo 15 la existencia de su Senado constituyente; pero el artículo fue retirado antes de someterse a discusión.<sup>63</sup>

Fundándose en el artículo 9o., de la misma Acta, que divide para su ejercicio el Poder Supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los artículos 10, 11 y 12 se refieren a la formación del Poder Legislativo. De conformidad con el artículo 10, se concibe al Senado como Cámara colegisladora en estricto pie de igualdad, pues se deposita el Poder Legislativo General de la Federación en una Cámara de Diputados y en un Senado.

En consecuencia, en virtud de que las dos Cámaras integrantes del Congreso General participan en las mismas tareas, no se consignó en la Constitu-

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 186, 187, 189, 196, 197 y 203.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 208.

ción Federal disposición alguna sobre facultades exclusivas atribuidas a una o a otra de las Cámaras. En este sentido, la solución de la Constitución mexicana de 1824, dada a la determinación de a qué órgano debía atribuirse el control de la conducción de la política exterior, difiere de la solución dada por la Constitución norteamericana: La primera atribuye esta función al Congreso General y la segunda exclusivamente al Senado.

La Constitución Federal de 1824 consignó en diversas fracciones del artículo 59, las facultades atribuidas al Congreso. En materia de relaciones exteriores, debe señalarse que si bien ésta tenía intervención en la celebración de concordatos con el Vaticano, carecía en cambio de esta intervención en materia de tratados. Tampoco tenía el Congreso facultades para fijar las bases a que debería sujetarse el Poder Ejecutivo en la concertación de los mismos tratados.

En la discusión llevada a cabo el 10. de enero de 1824 en el seno del Congreso Constituyente, a propósito de la facultad para aprobar tratados de paz, de alianza, de federación, de neutralidad armada y cualquier otro que celebrara el Ejecutivo con potencias extranjeras, se sentó un precedente en nuestro Derecho de la mayor importancia. En efecto, la propuesta hecha por el diputado yucateco Manuel Crecencio Rejón para que a la facultad de aprobar que se concedía al Congreso, se añadieran las de modificar o rechazar, no fue admitida y, en opinión del Maestro Martínez Báez, “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 celebra el Ejecutivo puede no aprobarlos, pero no puede modificarlos”.<sup>64</sup>

Un precedente más debe ser evocado aquí a propósito de tan importante facultad. A raíz de la firma del Tratado de Guadalupe, de febrero de 1848, se negó autoridad al Presidente, don Manuel de la Peña y Peña, para ceder territorios, ni aun con la aprobación del Congreso. Se llevó el asunto ante la Suprema Corte y resolvió “algo que, en opinión del Maestro Carrillo Flores, desde entonces es verdad firme en el sistema constitucional mexicano:

---

<sup>64</sup> Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Doctrina Constitucional, t. I, p. 728.

que en materia internacional no intervienen los tribunales para discutir la validez de compromisos celebrados con otro país, aun cuando sí para proteger los derechos del hombre que un tratado pudo haber lesionado”.<sup>65</sup>

Los artículos 11 y 12 del Acta Constitutiva de la Federación definen a ambas Cámaras, al señalar diferencialmente su reclutamiento y naturaleza, ya que aunque se previene que sus miembros serán nombrados en cada uno de los Estados, la Cámara de Diputados es una Cámara de representación nacional, pues la base para elegir diputados será la población y representan a toda la Nación, y en cambio el Senado representa el interés particular de cada uno de los Estados en cuanto a tales y, por lo tanto, serán nombrados dos senadores por Estado por el órgano más representativo y soberano: su legislatura, tal y como lo prevendrá más tarde el artículo 25 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>66</sup>

Es el propio artículo 25 que, además de precisar que la elección de los dos senadores por Estado se haría por sus legislaturas por mayoría absoluta de votos, el que señala el antecedente más importante del tema que centralmente ocupa nuestra atención y que es el relativo a la renovación de este órgano colegiado. Se adopta, desde entonces, la renovación parcial, al preverse que los senadores serán renovados por mitad de dos en dos años.

El artículo 28 se refiere a los requisitos para ser senador, exigiendo treinta años de edad a más de los mismos exigidos para ser diputado y que son el de nacimiento o vecindad de dos años en el Estado que lo elige. En otro caso, para los no nacidos en territorio nacional, se requería ocho años de vecindad y bienes raíces en la República por valor de ocho mil pesos o industria que produjera diez mil pesos anuales, a excepción de los nacidos en la América española o de los militares no nacidos en territorio nacional, pero que hubieran defendido la causa de la Independencia con las armas, para quienes se requería tres y ocho años de residencia, respectivamente.

El muy interesante debate suscitado en la sesión extraordinaria del 28 de diciembre de 1823 arroja luces sobre lo que el Senado representaba para

---

<sup>65</sup> Carrillo Flores, Antonio, “El Senado en el Sistema Constitucional Mexicano”, en *Memoria del Colegio Nacional*, México, t. X, No. 1, 1982.

<sup>66</sup> *Cfr.* Sesión extraordinaria del 28 de diciembre de 1823, en *Crónicas del Acta Constitutiva*, México, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, libro primero, pp. 404-413.

los forjadores de la constitución creadora del Estado mexicano, como ha sido concebida por el Maestro Martínez Báez.<sup>67</sup>

A fin de responder a la objeción hecha de que el Senado podía ser una Cámara aristocrática que contrariara a los intereses del pueblo, respondió Ramos Arizpe que esta segunda Cámara no podía convertirse en cuerpo aristocrático por no ser "...llamadas a su formación ciertas clases como Inglaterra y Francia...", sino que la habrían de componer "individuos electos tan popularmente como los diputados". Añadió que con su establecimiento se deseaba evitar "...los perjuicios de la exaltación de la razón y aun las pasiones en una sola Cámara...". Y afirmó que por medio del Senado, la Nación aseguraría "...sus más preciosos intereses en la revisión de hombres en quienes la edad que deban tener, ofrece la calma y la experiencia bastantes para corregir algún defecto en que pueda incurrir la primera Cámara...". Que por lo demás, ese cuerpo evitaría "...el choque de los poderes legislativo y ejecutivo...".<sup>68</sup>

Por su parte, fue en la sesión correspondiente al 22 de mayo de 1924 donde se discutió el artículo 41 del Proyecto de Constitución, que más tarde sería el artículo 25 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta discusión es de fundamental importancia para saber cuál fue la voluntad del Constituyente en relación a la renovación del Senado, tema que nos ocupa de manera principal.

En esta discusión intervino, primero, el diputado Valle para proponer la renovación integral de la Cámara de Senadores, al igual que la de Diputados. El diputado Mier replicó que, de renovarse totalmente, "con frecuencia vendrían hombres sin conocimiento ni experiencia de los negocios del gobierno y éstos se atrasarían y acaso serían mal resueltos". El diputado Rejón, a su vez, sugirió que la renovación total no demoraría el despacho de los asuntos en que el Senado debería consultar al Poder Ejecutivo, por no ser muchos éstos y que, en cambio, la renovación total de la Cámara de Diputados debería extenderse a la de Senadores, por obrar las mismas razones. Los diputados

---

<sup>67</sup> Martínez Báez, Antonio, "La Constitución de 1824: Acta de Nacimiento de las Instituciones Nacionales". Discurso pronunciado el 3 de octubre de 1974 en la Cámara de Diputados, en *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, libro segundo, volumen 2; apéndice II, p. 1015.

<sup>68</sup> *Op. cit.*, libro primero, p. 409-410.



Godoy y Morales intervinieron para señalar que las mismas razones que se habían tenido para renovar totalmente la Cámara de Diputados, debían hacerse valer para la del Senado. El diputado Morales advirtió del peligro latente en la renovación parcial del Senado, pues a la mitad antigua, que presumiblemente estaría unida, le bastaría ganar un voto de la otra mitad para prevalecer sobre ella, o bien, por el peligro de que los antiguos, por espíritu de cuerpo, se empeñaran en contrariar la opinión de los nuevos, que serían presumiblemente más populares. El diputado Godoy para objetar la renovación parcial, puntualizó que si se quería que el Senado formara un cuerpo con el gobierno y éste habría de componerse de más de una persona, resultaría un cien pies, que no obraría sino con mucha lentitud. Por su parte, los diputados Vélez, Cañedo, Ramos Arizpe y Becerra, insistieron en los razonamientos del diputado Mier y agregaron que si el Senado es un cuerpo que no sólo piensa y delibera, como la Cámara de Representantes, sino que también obra en ciertos casos, no bastaban los conocimientos teóricos, sino que también le eran indispensables los prácticos, por lo que convenía la renovación del Senado por mitad.<sup>69</sup>

No deben extrañar las intervenciones de Godoy, en contra de la renovación parcial, ni las de Vélez, Cañedo, Ramos Arizpe y Becerra en favor, en donde se habla de la función del Senado formando un cuerpo con el gobierno o llevando adelante acciones gubernamentales, pues se refieren a las funciones previstas en la Constitución de 1824 para el Consejo de Gobierno, órgano compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado y que funcionaría durante los recesos del Congreso, con atribuciones cercanas a las de las denominadas más tarde "Diputación Permanente" o bien "Comisión Permanente del Congreso de la Unión", pero agregándose la facultad de hacer al Presidente las observaciones que creyeran conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes.

b) *El desprestigio del Senado en los regímenes centralistas y el Congreso Constituyente de 1857*

En homenaje a la Constitución de 1824, Otero expresó que "duró once años, y que a pesar de que durante ellos las facciones despedazaron a la patria,

---

<sup>69</sup> Cfr. Sesión correspondiente al día 22 de mayo de 1824, en *Crónicas de la Constitución Federal de 1824, op. cit.*, libro segundo, volumen 1o., pp. 325-328.

aquella fue reconocida siempre como el pacto fundamental de los mexicanos que se invocó siempre por todos los partidos y las facciones para legitimar sus pretensiones hasta que, en 1836, un Congreso que no tenía otros títulos de existencia que los que le diera ese mismo pacto que había jurado solemnemente cumplir usurpó con un descaro indisculpable las funciones del poder constituyente.<sup>70</sup> A partir de entonces, se inició una serie de experiencias políticas y de tentativas constitucionales centralistas, que no podemos reseñar aquí, sino sólo para explicar la abolición del Senado en la Constitución de 1857. En efecto, aunque el Senado fue previsto en las constituciones centralistas, fue desnaturalizado, pues ya el espíritu que le animaba como institución clave en un régimen federal había dejado de acompañarle, para convertirse en una Cámara defensora de los intereses de las clases privilegiadas. Efectivamente, las condiciones de elegibilidad requeridas para acceder al Senado propiciaron que se convirtiera en trinchera del conservadurismo, preservador de los privilegios y antidemocrático e impopular. Ello explica en parte por qué el Constituyente de 1856-57 a pesar de volver a la fórmula federalista, rechazó la existencia del Senado y adoptó un Congreso monocameral.<sup>71</sup> Otra explicación la brinda uno de los diputados constituyentes, quien afirma que el Congreso Constituyente tenía ante sí el problema de que se consumase rápidamente la reforma social, que para ello era indispensable decretar la Constitución y un número importante de leyes orgánicas, sin las cuales era imposible la observancia de diversos preceptos importantes, luego era preciso desembarazar al Poder Legislativo, hasta donde la prudencia lo permitiera, de toda traba, de toda rémora que pudiera contenerlo o enervarlo. Razón por la cual se prefirió una Cámara unitaria, en el entendido que ésta sería transitoria.<sup>72</sup>

### c) *La restauración del Senado*

Restaurada la República, una vez vencidas las fuerzas conservadoras en las Guerras de Reforma y de Intervención, el Presidente Juárez lanza el 14 de agosto de 1867 una convocatoria a elecciones para los Poderes Federales y

---

<sup>70</sup> Citado en Martínez Báez, Antonio, *La Constitución de 1824...*, *op. cit.*, pp. 1019 y 1020.

<sup>71</sup> *Cfr.* Fuentes Díaz, Vicente, "El Senado, Representación Igualitaria de la Nación". Discurso pronunciado el 13 de noviembre de 1974 en *op. cit.*, p. 1042.

<sup>72</sup> Guzmán, León, "Cuestiones Constitucionales, El Sistema de dos Cámaras y sus consecuencias", en *Anuario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, VII, 1980, pp. 622-629.

a un referéndum, con objeto de que el pueblo se pronunciara sobre una serie de reformas constitucionales, entre otras la de la restauración del Senado. Aunque las reformas eran necesarias, el procedimiento para llevarlas a cabo, por medio de consulta directa, fue rechazado y el Presidente Juárez ya no pudo ver plasmado este anhelo suyo en la Constitución. En efecto, no fue sino hasta 1874, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, que prosperó la reforma que hizo posible la vuelta al Bicammarismo.

El mismo 14 de agosto de 1867, Lerdo, a la sazón Ministro de Gobernación, publicó una circular en donde explica el objeto de la reforma propuesta y de la consulta directa al pueblo, documento que arroja luz sobre la concepción del Senado que comparte con Juárez y que sirve de explicación de la reforma lograda en 1874. Exterioriza, en primer término, la necesidad de reformar la composición y atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pues en la forma en que estaban organizados en la Constitución "...el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes". No vacila más adelante en calificar al sistema de la Constitución de 57, de Convencional. Para apoyar la propuesta de reinstaurar el bicammarismo, afirma que "en una República Federal sirven las dos Cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados en número proporcional a la población representa el elemento popular, y un Senado, compuesto por igual número de Senadores por cada Estado, representa el elemento federativo". También aduce como razón para la existencia del Senado la necesidad "que la experiencia y la práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra".<sup>73</sup> Nos parece que basta la lectura de estas razones para convencerse de que detrás de la iniciativa de reformas no había únicamente el interés por limitar el poder de la Cámara de Diputados, sino también la preocupación por restablecer principios federalistas.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Circular del Ministro de Gobernación que explica el objeto del Plebiscito, 14 de agosto de 1867, en Benito Juárez, *Documentos, Discursos, Correspondencia* (selección y notas de Jorge L. Tamayo), México, Ed. Libros de México, 1974, t. 12, pp. 373-374.

<sup>74</sup> Para una opinión en contra, Córdoba, Arnaldo, "La Práctica y el Proceso Legislativo", y Rodríguez Amador, "Reformas al Poder Legislativo y la Integración del Senado", ambos en Varios, *Políticas y Proceso Legislativo*, Coloquio Senado de la República-UNAM, México, Miguel Angel Porrúa, 1985, pp. 170 y 340, respectivamente.

El 13 de noviembre de 1874 se pusieron en vigencia las adiciones y reformas al artículo 58 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, por las que se previó la existencia de un Senado compuesto de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; siendo su elección indirecta en primer grado, se otorgó a la Legislatura de cada Estado la atribución de hacer la declaratoria como electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos o la elección entre los que hubieran obtenido la mayoría relativa. Se dispuso también que el Senado se renovarían por mitad cada dos años.

A diferencia de la Constitución de 1824 —que, como se vio, no concedió facultades exclusivas a ninguna de los dos Cámaras, sino que previó que los integrantes de una y otra, como Congreso General, participaran en las mismas tareas— la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, a más de las facultades otorgadas al Congreso, integrado por ambas Cámaras, previó la existencia de competencias atribuidas de manera exclusiva a cada una de ellas.

A juzgar por la opinión expresada por el legislador en cuanto a los criterios en los que se fundó para realizar la atribución de las diferentes competencias, su preocupación se centró en la teoría del Estado federal y cómo resuelve ésta el problema de distribución de competencias, entre la Federación y las entidades federativas, y no consagrar un posible punto de rivalidad entre ambas Cámaras para obligarlas a entrar en composición, y así equilibrar fuerzas, tal como lo quiere la teoría del Bicammarismo liberal. En efecto, en el dictamen leído en la sesión del 7 de octubre de 1873, Montiel y Duarte, Dondé y Esperón, sus autores, expresaron lo siguiente: “El principio de que se ha partido para hacer esta división es el 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”.<sup>75</sup>

Parece ser importante señalar aquí que el Senado actualmente previsto, según la letra de la Constitución vigente, tiene prácticamente las mismas facultades que le fueron otorgadas desde 1874: Aprobación de tratados y

---

<sup>75</sup> Citado en Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, *op. cit.*, p. 733.

convenios internacionales celebrados por el Presidente; ratificación de nombramientos hechos por el Presidente de embajadores y otros funcionarios y altos jefes del ejército, autorizarlo también para permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio y el estacionamiento de buques extranjeros en aguas nacionales por más de un mes; utilización de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios; declaración de desaparición de poderes de un Estado; intervención en casos de conflicto político entre los poderes de un Estado; actuación como jurado de sentencia para juzgar los delitos oficiales.

En cuanto a las razones que se tuvieron para conceder al Senado como facultad exclusiva la ratificación de tratados y convenciones internacionales, señaló el mismo dictamen que arriba se comenta: "Pertenece a la segunda categoría aprobar los tratados y convenciones diplomáticas... 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"...<sup>76</sup>

También debe consignarse la circunstancia que la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 previó un proceso legislativo que fue después adoptado de manera casi literal por el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y ulteriormente aprobado por el Congreso Constituyente de 1917, por lo que pequeñas modificaciones aparte, se ha mantenido vigente hasta nuestros días. En efecto, el Poder Revisor de la Constitución dejó plasmada, desde entonces, la igualdad estricta entre ambas Cámaras en materia de creación legislativa pues, salvo para aquellos proyectos de ley o decreto cuya resolución fuera de la exclusiva competencia de una de las Cámaras, dispuso que todo proyecto fuese discutido sucesivamente en ambas. En caso de rechazo total de un proyecto por la Cámara revisora, el Poder Revisor de la Constitución previó que volviera a la de su origen, debiendo ser ahí aprobada por mayoría absoluta para poder ser puesta una vez más a consideración de la Cámara revisora, y en caso de que fuera rechazado, no podría volver a presentarse hasta las sesiones siguientes. Se previó también la hipótesis de que el proyecto sólo fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, en cuyo caso la nueva discusión en la Cámara de su origen, sólo versaría sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, dejando inalterables los artículos aprobados. En caso de que las adiciones o reformas he-

---

<sup>76</sup> *Ibidem.*

chas por la Cámara revisora fueran rechazadas por la mayoría absoluta de votos de los presentes en la de su origen, se previó que pasara el proyecto nuevamente a la revisora, y si por mayoría absoluta se desechara en esta segunda revisión, dichas adiciones o reformas, pasaría el proyecto en la parte aprobada por ambas Cámaras al Ejecutivo para sus observaciones y publicación. Empero, si la revisora insistiese en dichas adiciones por mayoría absoluta de los presentes, todo el proyecto no podría volver a presentarse, sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que mediase acuerdo por mayoría absoluta entre ambas Cámaras, para que se expidiese la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, debiéndose reservar los adicionados o reformados para sesiones ulteriores. Como es fácilmente advertible, se consagró con este procedimiento una especie de *navette* entre ambas Cámaras, a diferencia de la letra y la práctica constitucionales norteamericanas, pues en ese caso la constitución fue muy parca en disposiciones que regularan el proceso legislativo, por lo que en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras, se conforma una comisión mixta (*Conference Committee*) que, compuesta por tres diputados designados por el *Speaker* de la Cámara de representantes y tres senadores designados por el presidente del Senado, trata de elaborar una fórmula de compromiso que sea susceptible de aprobación por ambas Cámaras.<sup>77</sup>

d) *El Senado en el Congreso Constituyente de Querétaro  
1916-1917 y su Reforma en 1933*

Triunfante el movimiento revolucionario de 1910, se consagraron sus banderas en la nueva Constitución. Así, en el Mensaje del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el 10. de diciembre de 1916, se renuevan los votos de fe federalista al denunciar el hecho de que hasta entonces la Federación formada por Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior había sido promesa vana.<sup>78</sup>

En el Proyecto de Constitución del Presidente Carranza enviado a la consideración del Congreso Constituyente de 1917, en sus artículos 56 y 58 se retuvo el que el Senado se compondría de dos senadores por Estado y dos

---

<sup>77</sup> Consultar al respecto, Schwartz, Bernard, *Los Poderes del Gobierno, Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, México, UNAM, 1966, vol. 1; Poderes Federales y Estatales, p. 141. Tunc, André, *op. cit.*, p. 205, y Kaspi, André, *op. cit.*, vol. 2, p. 193.

<sup>78</sup> En Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 745-764.

por el Distrito Federal, sólo que elegidos por votación directa y también el que el Senado se renovarían por mitad cada dos años. El proyecto también proponía que la Legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiera obtenido mayoría absoluta de los votos que debieran emitirse, conforme al padrón, y que en caso de que ningún candidato lo lograra, la propia Legislatura elegiría entre los dos con más votación. Esta propuesta, así formulada, fue recogida por la Comisión en su dictamen aprobatorio y fue motivo de un interesante debate, en el que de un lado fue reivindicado el voto directo y rechazado el resabio de elección indirecta, al permitirse la intervención de las Legislaturas locales, lo que a juicio de algunos, entrañaba el peligro de producir un Senado sometido al Presidente de la República, y, por el otro, se mantuvo el dictamen de la Comisión, discutiéndose si debía ser cada Legislatura, o bien el propio Senado quienes actuaran como Colegio Electoral, para verificar los poderes de los recién electos.<sup>79</sup>

Finalmente, fueron aprobados por ciento cinco votos contra cinco, los artículos 56 y 58 que preveían la composición del Senado por dos miembros para cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiera obtenido la mayoría de votos emitidos. Cada Senador duraría en su encargo cuatro años y la Cámara se renovarían por mitad cada dos años.

Por virtud de las reformas de 29 de abril de 1933, con modificaciones, se fundieron los dos artículos anteriores en el texto del artículo 56, mismo que estuvo vigente hasta antes de la reforma de 15 de diciembre de 1986. El texto es el siguiente: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos".<sup>80</sup>

#### e) *La larga experiencia y el intento de reforma de 1985*

Cincuenta y tres años de vida cumplió el artículo y, en tanto, en el país se efectuaron cambios sustanciales en todos los órdenes. En el terreno político, a partir de 1963 hasta culminar en 1977, se hicieron reformas constituciona-

---

<sup>79</sup> Cfr. "Derechos del Pueblo Mexicano", *México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, tomo VI, pp. 194-201.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 181.

les y legales que abrieron nuevos cauces a la participación política de la ciudadanía y se dieron recursos, garantías y espacios para la actuación de la oposición, vigorizando especialmente a la Cámara de Diputados. Ya en el presente régimen, dentro de un esfuerzo amplio de renovación integral de la vida política, se planteó si cabía hacer reformas en el Senado a fin de ponerlo a tono con el proceso renovador y fue así que se inició una consulta popular de la que en seguida damos cuenta.

Conforme a su acuerdo de 14 de diciembre de 1984, el Senado de la República inició, a partir de una sesión solemne celebrada el 25 de febrero de 1985, una consulta popular nacional, que se desarrolló a lo largo del año de 1985, en todas las entidades federativas y a la que fueron convocados, los partidos políticos nacionales, las asociaciones políticas nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y la ciudadanía en general, a fin de que se pronunciaran sobre nuevas formas de integración del Senado, entre otros temas.<sup>81</sup>

El Partido Acción Nacional propuso que en cada Estado y en el Distrito Federal existieran tres senadores, de los cuales dos debieran ser electos bajo el principio de mayoría relativa y uno por el de representación proporcional, teniendo derecho a tener senadores de representación proporcional los partidos políticos nacionales que obtuvieran un mínimo de 2% de la votación nacional.<sup>82</sup>

A semejanza de esta posición, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana propuso que cada entidad federativa contara con tres senadores, dos electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de representación proporcional.<sup>83</sup>

El Partido Demócrata Mexicano se pronunció porque cada entidad estuviera representada por cinco senadores; tres electos por el principio de ma-

---

<sup>81</sup> El material producto de esta consulta popular se encuentra en el Centro de Documentación de la Biblioteca del Senado de la República. Consta de numerosos tomos no empastados que contienen las ponencias presentadas y las interpelaciones hechas por los senadores a los ponentes y las respuestas de éstos. El material se encuentra en un estado lamentable de abandono y descuido, lo que hace temer que pronto no pueda ser consultado.

<sup>82</sup> Sesión del 14 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República.

<sup>83</sup> Sesión del 21 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República.



oría relativa, el cuarto asignado al partido que ocupara el segundo lugar en la votación y el quinto al que lograra la tercera posición.<sup>84</sup>

El Partido Socialista de los Trabajadores propuso se incorporaran como senadores a dos representantes de cada partido político nacional que acreditara un determinado porcentaje de la votación nacional.<sup>85</sup>

En una propuesta semejante coincidieron tres partidos. El Partido Socialista Unificado de México, que rechazó la figura de los senadores de partido y la utilización del sistema electoral mixto con dominante mayoritaria, proponiendo la elección de cinco senadores por entidad federativa, según principio de representación proporcional.<sup>86</sup> El Partido Mexicano de los Trabajadores, por su parte, propuso se eligieran cinco senadores por Estado por el principio de representación proporcional.<sup>87</sup> El Partido Revolucionario de los Trabajadores propuso también elevar a cinco el número de senadores por entidad federativa, incluido el Distrito Federal, eligiéndolos por sistema proporcional de lista única por partido y entidad federativa.<sup>88</sup>

Finalmente, el Partido Popular Socialista apuntó razones para señalar que es tarde para democratizar al Senado, lo que más podría lograrse, dijo, sería duplicar el foro y los debates, puesto que en ambas cámaras estarían presentes partidarios de los mismos partidos, por lo que concluyó que el Senado debe desaparecer.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Sesión del 17 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También la Sesión correspondiente en la ciudad de Aguascalientes el 15 de marzo de 1985.

<sup>85</sup> Sesión del 14 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También la Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 19 de diciembre de 1985.

<sup>86</sup> Sesión del 17 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También la Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 19 de diciembre de 1985.

<sup>87</sup> Sesión del 21 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 21 de diciembre de 1985.

<sup>88</sup> Sesión del 21 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República.

<sup>89</sup> Sesión del 24 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 19 de diciembre de 1985.

De manera prácticamente uniforme, el partido mayoritario se manifestó por voz de líderes y representantes de sus sectores agrario, obrero y popular, de sus organizaciones femeniles y juveniles, de sus asociaciones de profesionistas al servicio del Estado y de diputados y funcionarios de los gobiernos locales, rechazando la posibilidad de una reforma que modificara la integración y reclutamiento del Senado, aduciendo la vulneración de los principios federalistas.<sup>90</sup>

Marginalmente, algunas propuestas provenientes del propio partido mayoritario y de las instituciones académicas se pronunciaron por formas de integración del Senado diferentes a la actual.

De estas últimas, llaman la atención especialmente dos por haber sido presentadas por conocidos tratadistas de Derecho Constitucional. La primera señaló la necesidad de implantar en ambas Cámaras el mismo sistema de elección, pues no cabe, añadió, mantener el principio de representación proporcional para una y negarlo para otra. Para fundar su afirmación, aludió a la clasificación de las facultades del Poder Legislativo y señaló, que, entre otras, existen las facultades del Congreso que son las que se ejercen separada y sucesivamente por cada una de las Cámaras y las facultades exclusivas que son las que también se ejercen separada, pero no sucesivamente. Y que con la forma de elección actual de las Cámaras se puede dar el caso indeseable de que si la Cámara de Diputados, actuando como Cámara de origen, aprobara un proyecto de ley presentado por un partido minoritario, éste se vería impedido de defender ante el Senado, actuando como colegisladora revisora lo que ya había obtenido en la de origen. Como se puede colegir, no presentó esta ponencia ninguna objeción a que hubiera senadores minoritarios de partido.<sup>91</sup> La segunda evocó la fórmula de Otero, según la cual el Senado debería componerse de un número triple de senadores al de los Estados de la Federación, debiendo ser un tercio de senadores hombres eminentes. De manera semejante, el ponente propuso la existencia de los tres senadores por entidad federativa

---

<sup>90</sup> *Cfr.* A más de los volúmenes correspondientes a las Sesiones arriba citadas, los de las Sesiones celebradas el 15 de mayo de 1985, en Aguascalientes; el 30 de abril de 1985, en Chetumal; el 23 de abril de 1985, en Mérida; el 26 de marzo de 1985, en Campeche; el 30 de abril de 1985, en Mexicali; el 8 de agosto de 1985, en Durango; el 12 de agosto de 1985, en Saltillo; el 16 de agosto de 1985, en Colima; el 19 de diciembre de 1985, en Chiapas, etcétera.

<sup>91</sup> Véase la intervención del maestro Felipe Tena Ramírez en la Sesión correspondiente al 24 de mayo de 1985, en los locales del Senado de la República.

y que el rector de la universidad de cada Estado designara a ese tercer senador con la ratificación del correspondiente Consejo Universitario.<sup>92</sup>

También en omisión de fórmulas electivas democráticas y no menos extravagantes que la última propuesta citada, se formuló planteamiento según el cual los ex presidentes de la República asumirían una curul como senadores inmediatamente después de terminar su periodo presidencial.<sup>93</sup>

#### f) *La reforma al Senado de la República del Presidente De la Madrid*

El artículo 56 de la Constitución, tal y como fue redactado en 1933, se mantuvo intocado hasta el cuatro de noviembre de 1986, cuando, como un traspaso de la consulta popular antes señalada, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución, entre las que se incluye la de este artículo, que es motivo central de estas reflexiones.

En la parte relativa de la Exposición de Motivos, el Ejecutivo de la Nación fundó su propuesta así: “por lo que se refiere a la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal se considera conveniente que se mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores. Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia la mayor presencia del Senado en la vida política del país. Las ventajas de este nuevo sistema son múltiples. Al renovar cada tres años la contienda electoral para la designación de senadores se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado y al propio tiempo se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados, recogidos durante la campaña electoral. A la per-

---

<sup>92</sup> Véase la intervención del doctor Ignacio Burgoa en la Sesión correspondiente al 14 de mayo de 1985, en los locales del Senado de la República.

<sup>93</sup> Véase la propuesta de la Asociación Nacional de Ciencia Política, A.C., en la Sesión correspondiente al 24 de mayo de 1985.

manencia y a la continuidad se sumarán pues, como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización de los reclamos del electorado”.<sup>94</sup>

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el 24 de noviembre de 1986, formuló un dictamen en donde reconoce la intención del Ejecutivo de vigorizar con la reforma el Poder Legislativo, hace suyos los razonamientos de la Exposición de Motivos y añade: “A juicio de esta Comisión, la revisión trienal parcial del Senado, permitirá adicionalmente a la ciudadanía, ampliar sus alternativas de selección, a los partidos permitirá un acceso más frecuente a las contiendas senatoriales y el sistema político en su conjunto resultará fortalecido”.<sup>95</sup>

g) *La consulta pública y las iniciativas de reforma de algunos partidos políticos en 1989*

Hubieron de transcurrir sólo tres años para que se convocara nuevamente a dos consultas públicas sobre la materia político-electoral y el sistema representativo, aunque en esta ocasión las instancias encargadas de organizar y coordinar, por separado y casi de manera simultánea, las sesiones respectivas fueron, por una parte, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y, por la otra, la Comisión Federal Electoral (CFE).

Por espacio de más de dos meses —del 14 de febrero al 28 de abril de 1989— una subcomisión de la referida Comisión de la Cámara Baja presentó las comparecencias de legisladores, de representantes de partidos políticos, organizaciones políticas y sociales, e instituciones académicas y de educación superior, así como de especialistas en la materia, varios de los cuales, entre otros temas, abordaron los relativos a “El sistema electoral de la Constitución” y “La democracia directa y la democracia representativa en la Federación, estados y municipios”. Terminadas las audiencias públicas, la subcomisión creada para el efecto dio inicio a un periodo de reflexión y deliberación en búsqueda del consenso sobre las propuestas presentadas y las formuladas

---

<sup>94</sup> *Renovación Política*, Reforma Constitucional y Código Federal Electoral, México, Secretaría de Gobernación, 1986, tomo 5. Iniciativas.

<sup>95</sup> Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 24 de noviembre de 1986. D.C.C.L.D. 56/86 (D).

por los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, a través de diversas reuniones que se realizaron entre el 4 de mayo y el 29 de junio. Lo propio fue efectuado por la comisión especial de la Comisión Federal Electoral creada con tal propósito.

Una vez concluidas dichas consultas, ante las solicitudes de los diputados del Partido Acción Nacional y del titular del Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones —del 28 de agosto al 20 de octubre— para conocer, entre otros asuntos, de las iniciativas de modificación a la Constitución Federal y a la legislación secundaria en materia electoral que se habían presentado. Seis partidos políticos y, en su momento, el entonces Partido Mexicano Socialista (PMS) hicieron uso de su derecho de iniciativa sobre el particular.

Así pues, en relación con el tema que nos ocupa, el Partido Acción Nacional (PAN) propuso que la Cámara de Senadores se integrara con seis miembros por cada entidad federativa, tres electos por el sistema de mayoría relativa y el resto por el de representación proporcional; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) planteó la integración de la Cámara de Senadores con 96 miembros electos según el principio de mayoría relativa y 32 electos según el de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, y la renovación total del Senado cada seis años; por su parte, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) sugirió la integración de la Cámara Federal por dos diputados electos por mayoría relativa y uno por representación proporcional en cada Estado y la renovación total de aquélla cada tres años; el Partido Popular Socialista (PPS) propuso la eliminación de la Cámara de Senadores; el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) no varió en su iniciativa la composición y duración del encargo de los senadores, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) —que incorporó las propuestas del PMS—, en su correspondiente iniciativa, expresó la necesidad de que la Cámara de Senadores se integrara por cuatro senadores por cada Estado, electos cada seis años, según el principio de representación proporcional.

Finalmente, aun cuando cinco de los seis grupos parlamentarios que integran la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados lograron un acuerdo para reformar la Constitución en materia electoral y en su oportunidad aprobar el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; desafortunadamente en lo concerniente a la Cámara de Senadores no alcanzaron

consenso alguno para el efecto, a pesar de que hubo coincidencia en las propuestas de cinco partidos sobre la necesidad de efectuar cambios en el Senado —uno de ellos (PPS), pronunciándose a favor del unicameralismo—, y cuatro por alterar la integración del Senado y el sistema de elección de sus miembros. Tres de los cuales (PAN, PRI y PARM) propusieron que fuera mediante un sistema mixto con variaciones en cuanto a la proporción de mayoría relativa-representación proporcional (3-3, 3-1 y 2-1, respectivamente), y sólo un partido (PRD) por medio exclusivamente del principio de representación proporcional.

##### 5. *Conjeturas y sugerencias a guisa de conclusión*

Como ha sido explicado arriba, el Federalismo mexicano nació como un instrumento que nos mantuvo unidos, cuando México corrió el grave peligro de balcanizarse como sucedió en los países centroamericanos. También fue su finalidad la de dotar de autonomía a las entidades federativas, propósito en el que coincidieron centralistas y federalistas. Desde sus orígenes, el Senado fue concebido como una Cámara colegisladora en situación de igualdad con la Cámara de Diputados, pero diferenciadas en su naturaleza por el procedimiento de elección: los diputados representaban a toda la Nación y la base para elegirlos era la población, y los senadores representaban el interés de cada Estado y eran elegidos dos por Estado por la respectiva Legislatura, adoptándose desde entonces la modalidad de la renovación parcial por mitad del Senado. También se previó que no sería un cuerpo aristocrático y que cumpliría funciones de moderación frente a la otra Cámara.

Desnaturalizadas sus funciones por los regímenes centralistas y sumido en el desprestigio, el Senado fue abolido en la Constitución de 1856 y restaurado en 1874 por Lerdo, pero con la común inspiración de Juárez. A más del interés de los reformadores por limitar el poder de una Cámara de Diputados que amenazaba la estabilidad gubernamental y entorpecía sus funciones, al punto de casi operar como un régimen convencional, existía en ellos el explícito deseo de restablecer principios federalistas. En efecto, como pudo advertirse, en 1874 hubo una importante modificación en el lazo que unía a los senadores con sus Estados, al hacer su elección indirecta en primer grado, y ya no hecha por la Legislatura de cada Estado. Sin embargo, al conceder a las Legislaturas la facultad de elegir senador, de entre los candidatos participantes, si ninguno obtenía la mayoría absoluta de votos, se mantenía,

para las entidades federativas, así fuera subsidiariamente, un papel muy importante en la formación de los órganos federales, conservando así vivos principios que conforman al sistema federalista. Se previó también la existencia de dos senadores por el Distrito Federal.

La Constitución de 1917 hizo suya esta concepción tradicional del Federalismo Mexicano, pero profundizó más la tendencia que antes apuntábamos al modificar la elección de los senadores, haciéndola directa, sin duda, como se desprende del debate, el voto directo era un reclamo irresistible y hubo de ceder el Constituyente al impulso democratizador, pero el precio fue que se debilitara aún más la relación entre los senadores y su Estado. Al privársele a las Legislaturas de la facultad de intervenir en la elección de senadores, si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta de votos, sin duda también se correspondía el afán de democratizar, pero, al mismo tiempo, se confirmaba la tendencia al desvanecer el carácter de representante de los intereses de su Estado que tenía el senador.

En 1933 se reformó la modalidad de renovación del Senado, haciéndola integral cada seis años y se preservaron ciertas formas federalistas al prever que la Legislatura de cada Estado declarararía electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. La reforma que modificó la renovación del Senado, fue severamente criticada por el maestro Martínez Báez, quien, con propiedad, la calificó de contraria a la técnica política y a la tradición histórica, al “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 los Senadores”.<sup>96</sup>

En un país de seculares atrasos y deficiencias, con abismales diferencias entre los que poseen en abundancia y los que nada tienen, el Constituyente de 17 se dio a la tarea de forjar los instrumentos para llevar a cabo las reformas sociales y económicas, bandera de la Revolución Mexicana, este instrumento fue un Poder Ejecutivo fuerte, capaz de emprender las tareas de redención y de reconstrucción nacionales. Progresivamente, entonces, se dio un fenómeno de concentración de poderes y facultades en favor del Ejecutivo, mismos que le eran menester para lograr con éxito la misión transformadora asignada. A partir de 1929, la Revolución Mexicana se vio precisada a dotarse

---

<sup>96</sup> Martínez Báez, Antonio, *El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores*, op. cit., p. 738.

de otra herramienta más para lograr sus propósitos: su Partido. En adelante, sería con el apoyo de estos dos pilares que sostendría el edificio del sistema político mexicano, pero su presencia y su influencia serían profundamente centralizadoras en detrimento de las tendencias disgregantes y centrifugas. El Federalismo se vio en la necesidad de acomodarse a estas realidades y cobrar nuevas formas de expresión.

Ciertamente la existencia de un partido con un proyecto de nación y que aglutinaría, federalizando, a todos los grupos y partidos regionales, banderías e intereses locales que habían participado en la Revolución, era un poderoso instrumento nacionalizador o federalizador, sin cuyo apoyo la institución presidencial no hubiera podido llevar a cabo tareas que se antojaban inabordable como la reforma agraria; la nacionalización del petróleo; la lucha contra el caciquismo regional; la tarea educativa que requirió de la federalización de la enseñanza; la creación y protección de la planta humana productiva que requirió de la federalización de la legislación del trabajo.

La sociedad mexicana se transformó vertiginosamente. De ser una sociedad rural fundada en la producción agropecuaria, dio el salto a una sociedad predominantemente urbana, con capacidad industrial media y gran crecimiento de sectores terciarios, lo que produjo la aparición de sectores sociales que reclamaban su participación en la vida política.

Una respuesta política a este desarrollo en el ámbito económico y social parecía necesaria y, entonces, un afán democratizador y modernizante amplió la representación de la oposición en la Cámara de Diputados en 1977, haciéndola más plural, pero ello puso en entredicho la igualdad que la Constitución previó entre el Senado y la Cámara de Diputados, pues ésta parecía más representativa de la opinión pública que su colegisladora, que se ha mantenido con una composición prácticamente monopartidista (pues sólo ha habido cierta oposición en 1976, donde la fórmula de senadores por el Estado de Oaxaca a la L Legislatura fue postulada por una coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Popular Socialista, así como en 1988, en que las fórmulas correspondientes al Distrito Federal y Michoacán a la LIV Legislatura fueron postuladas por una coalición de partidos de oposición —integrada por el entonces Partido Mexicano Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista— que conformó el llamado Frente Democrático Nacional).



Es así como eventualmente se ha explorado la posibilidad de encontrar nuevas formas de integración del Senado que abran en mayor medida las puertas a la oposición y pluralicen sus opiniones.<sup>97</sup>

Pero las condiciones no aparecieron maduras aún; el Senado mismo se cerró a la posibilidad, aduciendo que se violaban los principios de la doctrina federalista, o bien señalando que la oposición debía ganar su lugar en el Senado luchando por ser mayoritaria en las urnas.<sup>98</sup> Teniendo como único indicio las fuerzas que se expresaron en la consulta, parecería que también los gobernadores en términos generales rechazaron la posibilidad de una reforma a la integración del Senado.

Por fortuna, el sistema dio una respuesta en defensa del Senado, abriendo la expectativa de su reforzamiento, aireándolo, pues como dice la iniciativa, de cuatro de noviembre de 1986, al renovarse la contienda electoral cada tres años, se reavivará el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado, al tiempo que se actualizará el debate con planteamientos renovados en la campaña electoral. También es razonable esperar que suceda lo que señala el dictamen de la Cámara de Diputados, al decir, que ampliará las alternativas de selección de la ciudadanía y que permitirá a los partidos tener un acceso más frecuente a las contiendas electorales por curules senatoriales.

Aunque legalmente ambas Cámaras están en igualdad de circunstancias, sin embargo, la Cámara de Diputados ha sido considerada, sobre todo después de la reforma electoral de 1977, como una Cámara más representativa de la opinión pública, no sólo por su composición plural, sino también por estar más actualizado su vínculo con el cuerpo electoral. Al consagrar la renovación

---

<sup>97</sup> Revisese no sólo el material producto de la consulta popular, ya citado aquí, sino también el del Coloquio Senado de la República-UNAM, p. ej.: Peschard, Jacqueline, "La crisis del monólogo senatorial", en varios, *Política y proceso legislativo*, op. cit., p. 353; asimismo, "Derechos políticos y representación nacional (primera y segunda audiencia pública)", en *Consulta pública sobre reforma electoral (Memoria 1989)*, tomo I, Comisión Federal Electoral, México, 1989, pp. 67-203, y el "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de 15 de octubre de 1989, sobre las reformas constitucionales en materia electoral", en *El sistema electoral de la democracia mexicana*, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, México, Miguel Angel Porrúa, 1990, anexo I, pp. 3-37.

<sup>98</sup> Cfr. Hoyos de Navarrete, Irma, *Las reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado*, en *Ibid.*, p. 365.

del Senado por mitades cada tres años, la reforma constitucional responde a la necesidad de evitar que sus miembros, al ser electos por seis años, se alejen del contacto con el electorado; la reforma trata así de restaurar, así sea parcialmente, la imagen del Senado frente a la de la Cámara de Diputados, y en última instancia de vigorizar al Poder Legislativo en su conjunto.

Otra virtud de la reforma estriba en que estimulará la movilidad de la clase política mexicana. En efecto, siendo el Senado un terreno donde ésta tradicionalmente se forma y promueve,<sup>99</sup> al renovarse por mitades cada tres años, en vez de hacerlo integralmente cada seis, se acelerarán los tiempos de movilidad de las elites gobernantes.

En rigor, para tener una opinión más sólida respecto a los cambios políticos que se abren como expectativas con la reforma que se comenta, lo que se tendría que hacer es realizar estudios que nos acerquen más y de mejor manera al conocimiento de esta institución. Efectivamente, como ha sido señalado acertadamente, el Senado mexicano no ha sido examinado empíricamente, a fin de desentrañar el papel político que desempeña en el conjunto de sus instituciones que integran el sistema político mexicano.<sup>100</sup> Realizar estudios sistemáticos del reclutamiento de los candidatos a las curules senatoriales, por ejemplo: de su origen político, de su pertenencia a algún grupo de la clase política, etc.; estudios de seguimiento sobre su actuación como senadores y sobre su ulterior destino político, nos darían muchas pistas sobre el papel político de este cuerpo colegiado. Una vez discernido este papel, sería pertinente observar atentamente qué cambios se manifiestan en éste, merced a las reformas realizadas.

En el terreno de la práctica, parece indispensable que el sistema político mexicano afronte el reto de su supervivencia como instrumento útil para la sociedad del siglo XXI. En el conjunto de las instituciones políticas que conforman el sistema político en México están, entre otros, el Federalismo y, como pieza de éste, el Senado de la República.

Después de etapas históricas intensamente federalizadoras, donde se hizo acopio de recursos y facultades en beneficio de la Federación y en desmedro

---

<sup>99</sup> Cfr. Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, p. 360.

<sup>100</sup> Garza, Rudolph O., de la. "El rol político del Senado Mexicano: Hipótesis para un futuro estudio en *Ibid.*, p. 281.

de los Estados, por necesidades políticas y sociales que era indispensable satisfacer, a fin de cumplir elementales requerimientos de justicia social en el país, ahora se ha reconocido lo imperativo de regresar sobre esos pasos dados y devolver a las entidades federativas y a los municipios la autonomía que una sociedad más fuerte y más participativa reclama.

En esta línea de pensamiento, se debe repensar al Federalismo y al Senado para adecuarlos a los cambios que ya acusa el México de nuestros días, pero que anuncian al del siglo venidero.

El Federalismo debe profundizarse todavía más como fórmula feliz que nos mantiene unidos como Nación y que respeta y hace florecer, al mismo tiempo, las particularidades de la heterogénea y rica vida de las regiones, merced a esfuerzos de coordinación y planificación participativa y a la extensión de una autonomía local que sirva de contención a los intentos de centralización.

El Senado debe encontrar una fórmula que concilie su progresiva apertura y democratización con la recuperación de su carácter de Foro representativo de los intereses de las entidades Federativas.

No comparte el que esto escribe, la tesis de que abrir el Senado a la representación partidista de la oposición traería como consecuencia duplicar el foro y los debates, ya que en ambas Cámaras estarían presentes los mismos partidos.

En efecto, no estamos en el caso observado en otros sistemas de que al ceder el Bicammarismo ante la presión democratizadora, éste pierde su significado, porque el principio, bajo el que originalmente se concibió, se mantiene y se explica: el Bicammarismo mexicano es el Federalismo. Si —como lo expresaron quienes participaron en la reforma de 1874, que reinstaló el Senado— lo que realmente constituye el elemento federativo es la atribución a éste del arreglo de todos los asuntos en que se afecte el interés colectivo de los Estados, mientras esto se mantenga, no se ve por qué se pueda transgredir principios federativos, o se haga perder significado al Bicammarismo, con la apertura del Senado a corrientes de opinión diferentes a la mayoría, por la vía de extender del mismo principio de elección en ambas Cámaras. No abrirlo, en cambio, conlleva el peligro advertido por el maestro Tenia Ramírez, de que se pudiera dar el caso de que si la Cámara de Diputados, actuando

como Cámara de origen, aprueba un proyecto de ley presentado por un partido minoritario, éste se vería impedido de defender ante el Senado, actuando como Cámara revisora, lo que ya había obtenido en la anterior.

Por otra parte, una fórmula que quizá permitiera al Senado recuperar su carácter de foro donde se expresan y defienden los intereses colectivos de los Estados y le devolviera el carácter de representante de la Unión a las entidades federativas, estaría en modificar los patrones actuales de reclutamiento de candidatos a las curules senatoriales.

En efecto, actualmente se puede afirmar que prevalecen criterios parcialmente corporativos en el proceso de selección interna de los candidatos a senador, patrocinados por el partido mayoritario. Así, observamos que para el periodo 1976-1982, de los 64 senadores, 35 provenían del sector popular, 18 del campesino y 11 del obrero. En el periodo actual, el Senado se compone de 41 miembros provenientes del sector popular, 15 del obrero y ocho del campesino. Ahora bien, si se observa con más detenimiento esta composición, se advertirá que sólo una pequeña porción de los senadores patrocinados por la CNOP representan organizaciones de masas pertenecientes a ese sector y que, en cambio, los más deben el patrocinio de esta central a su candidatura, a sus vínculos y lealtad a la elite política y a su cabeza indisputada: el Presidente.<sup>101</sup>

Parece, pues, necesario cambiar las formas de reclutamiento de los futuros senadores, dando paso a criterios que aseguren los principios federalistas.

En ese mismo orden de ideas, el Senado de la República como segunda Cámara en régimen bicamaral, debería recuperar terreno y facultades que en la práctica ha abandonado, a fin de encontrar un terreno en que se reconcilien la eficacia gubernamental y el principio de gobernabilidad con el control efectivo de los actos del Ejecutivo.

Aquí, vale la pena traer a cuento por lo menos dos ejemplos históricos citados por un antiguo Secretario de Relaciones Exteriores, en los que se

---

<sup>101</sup> *Cfr.* Peschard, Jacqueline, "La Relevancia Política del Senado de la República y sus Perspectivas". Trabajo presentado ante el Primer Congreso de Historiadores y Cronistas Parlamentarios, celebrado en Querétaro, el 3 de octubre de 1987, no publicado aún.

muestra que el Senado puede ayudar a defender la integridad del país con la simple posibilidad de resistirse a aprobar tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo: El Presidente Obregón, en 1923, presionado por los Estados Unidos para que firmara un tratado concediendo privilegios exorbitantes a los extranjeros, se negó a hacerlo aduciendo no poderlo firmar por no estar de acuerdo con la Constitución, pero si por un error se firmara, dijo, el Senado de México lo desaprobaría. En 1948, en la Conferencia de Bogotá, se presionó a México para firmar un tratado que concedía a los inversionistas extranjeros mejores derechos que a los nacionales. El Canciller Carrillo Flores usó, entonces, el mismo argumento de Obregón y de Pani, su Secretario de Relaciones Exteriores: ningún tratado está por encima de la Constitución y aunque se aprobara, el Senado podría rechazarlo.<sup>102</sup>

En el mismo sentido, cabrían algunos ajustes a la Constitución, a fin de reforzar las funciones del Poder Legislativo y recuperar así el elevado rango institucional que le fue conferido.

Así, el maestro Martínez Báez, fundado en la doctrina federal norteamericana y después recogida por escritores argentinos, parece inclinarse por la necesidad de que no sólo el Senado conceda su aprobación a los tratados internacionales, sino también la Cámara de Diputados, si de las estipulaciones de éstas resultase una carga financiera para la Nación, que al fin tendría que ser cubierta por los contribuyentes.

El mismo tratadista sugiere que debiera copiarse la norma del modelo norteamericano que exige que para la aprobación de un tratado es necesaria la votación afirmativa de las dos terceras partes del número de senadores que formen el quórum de asistencia, ya que hoy en día priva una fórmula de simple aprobación y por mayoría de votos, sin calificación alguna.

Finalmente, con la intención de incrementar la participación del Senado en el control de la conducción de la política exterior, a juicio también del hoy Senador, se debería ampliar la facultad de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo a la de aconsejarlo en esta materia, es decir,

---

<sup>102</sup> Carrillo Flores, A., *op. cit.*, pp. 173-175.

se debería adoptar la fórmula de *advise and consent* que es más amplia que la que hoy priva.<sup>103</sup>

Con un Poder Legislativo fuerte, legitimado e independiente y con un Federalismo sólidamente implantado y actuante, los desafíos a los que tendrá que encararse el sistema político mexicano serán de menor costo.

---

<sup>103</sup> Martínez Báez, Antonio, *El Poder Legislativo Mexicano*, op. cit., pp. 734-738.

# ALGUNAS CONSIDERACIONES COMPARATIVAS SOBRE EL PROCESO DE LA DECISION PARLAMENTARIA

Rosa Ma. DE LA PEÑA \*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. El debate. El momento de la razón. Sistemas de debate más usuales; 3. La votación: a) Voto público y secreto; b) Votación no registrada; c) Votación registrada, y d) Voto por poder; 4. Métodos de votación: a) en la Asamblea Francesa; b) en el Bundestag; c) en el Congreso de los Diputados de España; d) en la Cámara de Diputados de Italia; e) en la Cámara de los Representantes del Congreso Norteamericano, y f) Similitudes y distinciones en los parlamentos estudiados; 5. Breve referencia a algunos términos usados en la práctica parlamentaria: filibusterismo, canguero, guillotina y fast track; 6. Cuadro comparativo de métodos de votación, y 7. Bibliografía*

## 1. *Introducción*

El presente trabajo ha sido elaborado con el objetivo de estudiar el proceso de la decisión parlamentaria.

La decisión parlamentaria posee dos expresiones: una individual y otra colectiva. Esta última depende de la anterior, pues se compone del resultado de la suma de decisiones individuales expresadas por la mayoría.

---

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Bertran de Jouvenel <sup>1</sup> “ha destacado la analogía que existe entre la deliberación parlamentaria y el debate judicial. Se trata en los dos casos de procedimientos con miras a introducir un orden sistemático en la exposición de puntos de vista, de manera que la confrontación se pueda operar para que la decisión intervenga con conocimiento de causa. A este elemento intelectual común se añade una especificidad material de la deliberación parlamentaria en la que participan cientos de personas y que exige una disciplina particular”. Esta confrontación se hace operar dentro de un marco inspirado en principios jurídicos que se expresan procedimentalmente dentro de un esquema formal. Existen, sin embargo, otros mecanismos informales de influencia en la decisión de cada Miembro Parlamentario, como pueden ser: los compromisos establecidos durante su campaña política, el *lobbying* de los grupos de interés, las consignas partidistas, los cuerpos de asesoramiento técnico a que el legislador puede tener alcance, sus inclinaciones ideológicas, etcétera.

El proceso decisonal parlamentario es ciertamente complejo en función de que los órganos que componen el Parlamento están integrados por individuos que poseen todos idénticos derechos y tantas opiniones como participantes en el proceso.

Una finalidad del derecho parlamentario es la de salvaguardar el ejercicio de la libertad de cada miembro en estricta igualdad con los demás. Para lograr participar en condiciones de igualdad, cada uno de los parlamentarios tiene que someterse a normas de procedimiento que hagan posible el cumplimiento de sus deberes ante la nación y garanticen a la vez el derecho de todos para opinar y decidir. Este propósito sólo se puede cumplir a través de la observancia general de principios, normas de procedimiento ordinarias y acuerdos entre sus miembros organizados.

Conjugar las dos vertientes, individual y colectiva de la decisión parlamentaria, es un propósito fundamental en la normatividad de las asambleas.

El derecho parlamentario busca armonizar ambos componentes de la decisión parlamentaria. Esta posee dos momentos: el del razonamiento (la discusión o debate) y el de la decisión (la votación). Las prácticas parlamentarias buscarán evitar error o fraude en la decisión final a través del

---

<sup>1</sup> Citado per Pierre Avril y Jean Giequel en su *Droit Parlementaire*, E. Montchrestien, París, 1968, p. 102.



establecimiento de garantías para la participación de los miembros y el cómputo exacto del conjunto de decisiones individuales, a fin de que prevalezca la de la mayoría sin menoscabo de los derechos de las minorías.

Las prácticas parlamentarias buscan establecer un foro de razonamiento que garantice la libertad en la decisión individual y posibilite una decisión colectiva.

Dicho de otra forma, buscan la integración de las decisiones individuales en una sola a través de la práctica de los principios democráticos, para que el conjunto de esas decisiones se traduzca en la voluntad del cuerpo colegiado.

En una primera parte de este breve ensayo abordaremos desde un punto de vista genérico el tema del debate parlamentario y los sistemas históricos más comunes en que se ha expresado, para después estudiar los métodos más usuales de votación que existen en los Parlamentos en general. Después nos referiremos concretamente a los casos de Francia, Alemania, España, Italia y Estados Unidos de Norteamérica para señalar sus diferencias y similitudes. Luego de hacer una breve referencia a algunos de los términos más usados en la práctica parlamentaria concluiremos este trabajo con un cuadro comparativo sobre métodos de votación entre 14 países.

## 2. *El debate. El momento de la razón*

El maestro Hauriou sostenía que si las Asambleas han de ser verdadero poder deliberante, la discusión constituye su función acaso primordial, en la que nadie puede lícitamente reemplazarlas.<sup>2</sup>

Así, el debate parlamentario debe constituir, por excelencia, el foro de expresión nacional de los ciudadanos a través de sus representantes. Pero en opinión de Bernard Schwartz,<sup>3</sup> el cuerpo legislativo debe ir más allá y ser un moldeador de la opinión pública, "su tarea a este respecto es ilustrar y educar asegurando la adecuada discusión de los casos importantes ante

---

<sup>2</sup> Hauriou. *Precis de Droit Constitutionnel*, citado por Nicolás Pérez Serrano en su Tratado de Derecho Político, 2a. ed., E. Cívitas, Madrid, 1984.

<sup>3</sup> Schwartz, Bernard, *Los Poderes del Gobierno*. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos, vol. 1, Trad. José Juan de Ollóqui. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1966.

el país. El debate en la legislatura debe esclarecer esos puntos y capacitar a la nación de manera inteligente para que sostenga la posición adoptada finalmente en las dos Cámaras o se oponga a ella”.

### *Sistemas de debate más usuales*

En la práctica parlamentaria existen históricamente tres sistemas de debate que han influenciado a los órganos legislativos modernos.<sup>4</sup>

El primero de ellos, conocido como clásico, es el sistema de la “triple lectura”, que se originó en el Parlamento inglés, mismo que fue estudiado doctrinalmente con amplitud por el jurista británico Bentham.

El siguiente sistema, originario de Francia, es el de “secciones y comisiones especiales”, que se desarrolló en Bélgica y se difundió ampliamente en otros países.

Como el más reciente encontramos al sistema de “comisiones permanentes” que, siendo originario de Norteamérica, ha ejercido una gran influencia en los parlamentos europeos y latinoamericanos.

El común denominador de los tres sistemas se ubica en el propósito de que los asuntos sean estudiados por un grupo más reducido que el que forma la Asamblea Plenaria, además de buscar la especialización de la materia a la que conciernen.

#### a) *La triple lectura: antecedentes y actualidad*

Encontramos esta práctica desde el reinado de Eduardo VI. Se basa en tres debates. El primero por parte de la Asamblea en pleno, pero sin la presencia del *Speaker* en vista de que éste podía ser afecto a la Corona. Así, esta discusión se llevaba a cabo de manera más libre, sin muchos formalismos, sin necesidad de un quórum amplio, y participaban, por tanto, sólo aquellos legisladores verdaderamente interesados en el tema, lo que agilizaba y avivaba el debate.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, E. Civitas, Madrid, 1984.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

En la actualidad la primera lectura es una mera ritualidad. Basta con leer el título abreviado del proyecto de iniciativa para que se considere satisfecha.

La segunda lectura sí permite una discusión sobre los propósitos generales del proyecto y los principios que lo inspiran, así como un examen minucioso del articulado que se efectúa en sesión plenaria.

En la tercera lectura ya no se aceptan enmiendas como no sean de simple redacción.

La influencia norteamericana, sin embargo, que propició la creación de algunas comisiones permanentes que pueden intervenir en lugar de Asamblea Plenaria, ha alterado un tanto la tradición inglesa de la triple lectura.

En Gran Bretaña, su país de origen, el sistema la triple lectura en la actualidad opera de la siguiente forma:

*Primera lectura.* Después de su introducción en la Cámara, el proyecto de ley debe ser presentado en primera lectura. Esta es una etapa puramente formal en la que no se admite ningún debate. El Oficial de la Cámara (*Clerk of the House*) lee en forma abreviada el título del proyecto. Se ordena su impresión y se asigna un día de acuerdo con el Parlamentario, que estará encargado de su presentación ante la Cámara para la segunda lectura.

*Segunda lectura.* Esta es la etapa más importante por la que un proyecto tiene que atravesar. En ella se discuten su propósito y los principios que lo inspiran. En esta etapa no se discuten aspectos al detalle, sino que lo que se somete a debate es la conveniencia de su aplicación en forma general. Una forma común de oponerse al proyecto por parte de la oposición es que la moción “que ahora el proyecto sea leído por segunda vez” sea cambiada por la fórmula “que el proyecto sea leído hasta seis (o tres) meses a partir de este día”, lo que se considera una forma más cortés de desechar un proyecto, pues anteriormente los miembros desecharon los proyectos en formas más tajantes según se tiene registrado en el *Diario de los Debates de los Comunes*, quienes llegaron en tiempos pasados a romper e incluso a patear proyectos rechazados.

Cuando se concluye el debate sobre la segunda lectura se procede a votación. Esta puede ser económica o por división (los que están por la afirmativa entran por una puerta y los que están por la negativa por otra). Si el proyecto es aprobado para su segunda lectura, pasa a comisión.

*Etapa de comisión.* Esta es la etapa en la que un proyecto es considerado al detalle, cláusula por cláusula, línea por línea y, si hay necesidad, palabra por palabra.

En esta etapa de comisión, un proyecto puede ser enviado ya sea a un *standing committee*<sup>6</sup> o bien a la Comisión de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*) si es que no se promovió una moción para enviarlo específicamente a una comisión selecta. En la comisión no se admitirán enmiendas que contraríen los principios y propósitos ya aprobados en la etapa anterior.

*Etapa de informe.* Si el proyecto de ley no fuera enmendado en la comisión, esta etapa será puramente formal. En caso de haber sido enmendado, el proyecto con su enmienda se somete a la consideración de la Cámara antes de que se efectúe la tercera lectura, ya con la presencia del *Speaker* y las reglas normales de debate. Puede darse el caso de que se presente una moción de reenvío a comisión, que puede hacerse al principio de la etapa de informe, al final, o bien durante la tercera lectura.

*Tercera lectura.* Desde diciembre de 1967 está prohibido el debate en esta etapa a menos que un mínimo de seis miembros notifiquen que sí se requiere debate. Cuando éste se implementa se repiten los pasos en forma similar a los de la segunda lectura, pero en esta fase el debate se da en forma mucho más limitada.

Cuando el proyecto es aprobado se turna a la Cámara de los Lores.<sup>7</sup>

## b) *Secciones y comisiones especiales*

Este es el sistema clásico francés. Se inició con la Carta de 1814 y fue adoptado después por Bélgica, Italia, España y otros países. Consiste en que los parlamentarios se someten a un sorteo de donde resultan grupos de igual número de integrantes, mismos que se van renovando periódicamente, cada

---

<sup>6</sup> Aunque reciben este nombre no son propiamente comisiones permanentes, pues este género reviste en la práctica parlamentaria el carácter de especialización que se desarrolló en Norteamérica posteriormente. Las "comisiones permanentes" inglesas no son especializadas como en el modelo norteamericano y se establecen para cada periodo de sesiones.

<sup>7</sup> Wilding, Norman and Philip Laundy. "An Encyclopaedia of Parliament". 4th. revised edition, Cassell & Company Ltd, London, 1972.

mes o dos meses, a fin de establecer el estudio de los asuntos fuera de la solemnidad propia de las plenarias. Cada grupo designa a un vocal y una "comisión central dictaminadora", quienes estarán también encargados de defender ante la Asamblea el texto que resulte. Mediante este mecanismo se buscaba ahorrar tiempo y hacer más provechosa la discusión por la cercanía de los parlamentarios adscritos a la sección. Sin embargo, esta fórmula cayó en desuso, incluso en Francia porque el sorteo no siempre favorecía el equilibrio de los grupos políticos al interior de cada sección.<sup>8</sup>

Actualmente en Francia existen seis comisiones permanentes, tanto en la Asamblea como en el Senado. En la Asamblea la gestión de los miembros de cada comisión es de un solo periodo de sesiones. Por lo que toca al Senado es de tres años. Se trata en ambos casos de comisiones especializadas, pero que no están en correspondencia con las ramas de los Ministerios. La elección de sus miembros se efectúa por cada Cámara sobre la base de la representación proporcional de los grupos políticos parlamentarios. No se permite que un miembro pertenezca a más de una comisión. Además de las comisiones permanentes en este país existen "comisiones especiales" de tipo *ad hoc* y "unidas", también *ad hoc*.<sup>9</sup>

La composición y el modo de elección de las seis comisiones permanentes en la Asamblea Francesa están reguladas por el Capítulo IX del Reglamento. Las vacantes se cubren por acuerdo o, en su defecto, en beneficio del parlamentario de mayor edad. Un diputado que deje de pertenecer al grupo político por el que ocupó el lugar en una comisión deja de pleno derecho de pertenecer a ésta.

El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea establece como comisiones permanentes las siguientes:

1. Comisión de asuntos culturales, familiares y sociales.
2. Comisión de asuntos extranjeros.
3. Comisión de la defensa nacional y de las fuerzas armadas.
4. Comisión de finanzas, de economía general y del plan.

---

<sup>8</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *ob. cit.*

<sup>9</sup> Parliamentary Union, *Parliaments of the World a Reference Compendium*. Prep. by Valentine Hernan and Françoise Mendel, Ed. De Gruyter, Berlin and New York, 1976.

5. Comisión de leyes constitucionales, de legislación y administración general de la República.
6. Comisión de la producción e intercambios.

c) *Comisiones permanentes*

Por las ventajas que ofrece, este sistema de debate ha sido adoptado en la mayoría de los parlamentos del mundo, ejerciendo alguna influencia incluso en el británico. Como regla general, las comisiones permanentes están especializadas en una rama particular de actividad, como pueden ser: finanzas, asuntos exteriores, educación, etcétera.

Su duración más común abarca para toda la vida de la legislatura, aunque también es usual que se establezcan para operar por un solo periodo de sesiones.<sup>10</sup>

Refiriéndose a las comisiones permanentes Woodrow Wilson escribió en 1885 “Congreso en sesión es Congreso en exhibición pública, en tanto que Congreso en Comisiones es Congreso trabajando”.<sup>11</sup>

El sistema de comisiones permanentes es la forma en que el Congreso Norteamericano divide su trabajo —y su poder— cediendo control, respecto de cada materia, a aquellos miembros que componen la comisión competente para conocer cada asunto. Las comisiones controlan los proyectos de ley desde su introducción en el Congreso, pues cada iniciativa es inmediatamente turnada a su comisión. Así, ésta se ocupa de convocar audiencias, de estudiar y enmendar el proyecto, emitir un dictamen, calendarizarlo para la sesión plenaria y presentarlo ante ella. En suma, las comisiones se ocupan de hacer viable un proyecto de ley o de congelarlo.

Además de los aspectos propiamente legislativos las comisiones son conocedoras de acciones administrativas en su áreas y determinan qué asuntos serán considerados en audiencias e informes.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Citado por Charles Tiefer, en *Congressional Practice and Procedure*, Greenwood Press New York-Westport-Connecticut-London, 1989.

En la actualidad las comisiones se organizan en subcomisiones desde el inicio de cada legislatura.<sup>12</sup>

Actualmente en el Congreso Norteamericano operan 22 comisiones permanentes (*Standing Committes of the House*). Son las siguientes:

1. Agricultura.
2. Apropiaciones.
3. Servicios armados.
4. Banca, finanzas y asuntos urbanos.
5. Presupuesto
6. Distrito de Columbia.
7. Educación y trabajo.
8. Operaciones gubernamentales.
9. Administración de la Cámara.
10. Asuntos del interior e insulares.
11. Relaciones internacionales.
12. Comercio interestatal y exterior.
13. Justicia.
14. Marina mercante y pesca.
15. Correos y servicio civil.
16. Obras públicas y transporte.
17. Reglas.
18. Ciencia y tecnología.
19. Pequeña industria.
20. Prestadores de conducta oficial.

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

21. Asuntos de veteranos.
22. Medios y procedimientos.

Designación de los miembros de las comisiones.

Es frecuente que la designación de los integrantes de una comisión permanente se base en conocimientos, habilidades o vocación personal de los representantes.

Existen tres métodos de designación formal:

1. Por la autoridad directiva de la Cámara.
2. Por la comisión especialmente establecida para este propósito.
3. Por la Cámara.<sup>18</sup>

En la mayoría de los países se utiliza este último método sobre la base de acuerdos entre las distintas fracciones parlamentarias que normalmente toman en consideración la proporción de representación política que cada grupo posee en la Cámara.

### 3. *La votación*

La votación es por excelencia el procedimiento más usual en la toma de decisiones parlamentarias. Dentro de éstas las más relevantes son aquellas que van a obligar a todos los ciudadanos, adquiriendo la forma y la fuerza de una ley. La decisión legislativa, en un sistema democrático, debe expresar la voluntad nacional a través de una mayoría en el ejercicio de interpretar el interés jurídico de la sociedad.

A la decisión legislativa se debe llegar a través de un proceso salvaguardado por reglas diseñadas con el propósito de alcanzar, a nuestro modo de ver, tres objetivos fundamentales:

---

<sup>18</sup> Parliamentary Union, *ob cit.*



1. Libertad de decisión para cada legislador.
2. Eliminar toda posibilidad de fraude o error en la decisión.
3. Asegurar la publicidad del voto parlamentario para que el electorado se mantenga informado de las acciones de sus representantes en materia legislativa.

a) *Voto público o secreto*

En materia de decisiones concernientes a las leyes en su integridad total o parcial, el principio que rige es el de la publicidad del voto. En la mayoría de los Parlamentos el voto es público en el sentido de que se emite ante la presencia de gente que en las galerías de los Recintos atiende a las sesiones, o bien en el sentido de que la manera en que un Miembro Parlamentario ha votado se publica en el *Diario Oficial de Debates*.

Sin embargo, el voto público no es deseable cuando el Parlamento ejerce funciones como cuerpo electoral, cuando elige a su directiva o designa representantes administrativos o miembros de comisiones, en estos casos se prefiere guardar el secreto del voto y, en consecuencia, éste no se publica.

Para efectuar una votación secreta normalmente se usan papeletas envueltas en un sobre cerrado para ser depositadas en una urna. Cada papeleta contiene el nombre del candidato. Puede también agregarse otra papeleta para propuestas alternativas.

Aunque la mayoría de las votaciones parlamentarias son públicas, el uso de ciertos métodos para votar diseñados para economizar tiempo producen en alguna medida anonimato en las decisiones y si no son registradas es imposible saber en qué sentido ha votado cada miembro.<sup>14</sup>

Sobre la conveniencia del voto público o secreto, decía Bentham: <sup>15</sup> “En general vale más que los votos se den en público que en secreto. La publicidad es el único medio de someter los votantes al tribunal de la opinión pública, y de contenerlos en su deber por el freno del honor”.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Bentham, Jeremías, *Táctica de los Congresos Legislativos*, Traducción del francés de Urbano San Román, Ed. Guadalajara, 1823.

En efecto, la regla generalmente observada en materia legislativa es la de la publicidad del voto. Sin embargo, las decisiones parlamentarias pueden abarcar un ámbito que no es exclusivamente legislativo. Por esta razón ha resultado necesario reconsiderar la conveniencia del voto secreto para aquellas votaciones que involucren elección a cargos personales.

En relación a esto, afirma Bentham: “Los sufragios deben ser dados en secreto en todos los casos en que el temor del influjo de las voluntades particulares es mayor que la esperanza de ser fiel a la opinión pública”.

El voto secreto, por tanto, elimina el influjo de las voluntades particulares en las relaciones de interés que él llama “facticio”, y beneficia el interés natural que es el mismo que el interés social.

#### b) *Votación no registrada*

1. *Por voz.* En este método el Presidente de la Asamblea convoca a los miembros para que emitan su decisión oralmente mediante un “sí” o un “no”. La respuesta que se escuche con un volumen más alto será la que se considere como la opinión mayoritaria. Este sistema se usa preferentemente en aquellos casos en que virtualmente no hay disenso. Si no hay objeciones, previa pregunta del Presidente, se adopta la propuesta en cuestión. Entre los países que usan este método están: Japón, Reino Unido y Estados Unidos.

2. *Por mano levantada.* A diferencia del anterior, este método sí permite una cuenta más aproximada a la realidad y se usa cuando la Constitución o las normas reglamentarias no requieren expresamente una votación pública. Este método es siempre usado en Polonia, la URSS y el Bundesrat de la RFA y se usa para ciertas ocasiones en Francia e Israel.

3. *De pie o sentados.* Este método se parece al de por mano levantada, pero es más preciso, y frecuentemente se usa para rectificar una votación por voz o por mano levantada. Cuando hay dificultades para conocer el resultado en votaciones de escasa diferencia, el Presidente puede pedir a los miembros que se dividan en ambos lados del recinto según los que van a permanecer de pie o los que van a permanecer sentados durante el conteo. Este método se usaba en la antigua Alemania Democrática y se usa todavía en Suecia y en la Cámara Baja de Holanda.

4. *Por papeletas o bolas.* En este sistema se usan papeletas sin el nombre del legislador, o bien bolas o fichas de madera de diferente color para “sí”

y para “no”. Las papeletas son usadas para votaciones secretas donde el Parlamentario anota su decisión, la dobla y la coloca en urnas que son transportadas por el Recinto, o bien en una urna única después de escuchar su nombre. En Costa Rica, Italia, Rumania y España es popular el uso de bolas blancas o negras, en tanto que en el Japón se usan fichas blancas y azules.<sup>16</sup>

### c) *Votación nominal o registrada*

Cuando así es requerido o los métodos anteriores no producen un resultado confiable, se procede a la votación nominal. Estos métodos consumen mayor tiempo y pueden representar una oportunidad para la obstrucción parlamentaria, pero permiten un registro en el *Diario de Debates* o en las minutas de procedimientos de la Cámara. Son los siguientes:

1. *Por división*. En este sistema los legisladores atraviesan puertas de dos distintas partes del Recinto. Sus nombres van siendo registrados por oficiales para ser contados en voz alta por escrutadores según van entrando por cada puerta. Este método se utiliza en la Gran Bretaña y en los países que siguen la práctica inglesa.

2. *Roll call*. Este método está más difundido. Cada uno de los miembros es llamado por su nombre para que responda: “sí”, “no” (“en pro”, “en contra”), o bien “me abstengo”. Este tipo de votación es quizá más propia de Cámaras pequeñas. Aunque se usa mucho en Europa occidental, en Israel y México, entre otros. En los países hispanos se le denomina votación nominal o por lista.

3. *Por máquina electrónica*. Este método tiene las ventajas de que ahorra tiempo, discusiones y, en general, da velocidad y precisión al procedimiento. Los votos pueden ser registrados por botones oprimidos por cada legislador en cada banca, para ser computados y registrados instantáneamente. Los resultados son exhibidos de inmediato en una pantalla iluminada en la pared del Recinto y simultáneamente todos los datos que acompañan cada voto —el nombre del legislador y el sentido de su voto— son impresos o fotografiados para su publicación.

Estas máquinas son usadas ya en varios países que incluyen: Estados Unidos, Bélgica, Finlandia, India, Italia, Suecia, España y Francia.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

4. *Papeletas con el nombre del legislador.* Por este método cada legislador anota su decisión en una papeleta para depositarla en una urna. Su uso al parecer no está muy difundido.

En general, se puede afirmar que prácticamente todos los Parlamentos usan al menos uno de ambos métodos (anónimos o nominales). En varios países para ciertos casos está legalmente dispuesta la obligación de usar el método nominal.

Resumiendo:

Entre los métodos no registrados más usuales encontramos los siguientes:

1. Por voz.
2. Por mano levantada.
3. De pie o sentados.
4. Por papeletas o bolas.

A diferencia de los anteriores, existen otros que sí son registrados o nominales, como pueden ser:

1. Por división.
2. *Roll call* (por lista).
3. Por máquinas electrónicas.
4. Por papeletas con el nombre del legislador.<sup>17</sup>

El sistema británico utiliza como método no registrado el voto oral y el de división como método registrado o nominal, en tanto que en el continente europeo y en muchos otros países los que se utilizan más son: por mano levantada o de pie y sentados como métodos de voto anónimo, y el de *roll call* o llamado por lista como método nominal.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

#### d) *Voto por poder*

Este método de votación por poder (mediante apoderado o sustituto) está prohibido en todos los países con la excepción de Camerún, Costa de Marfil, Senegal y Francia. La razón principal de la prohibición es que el legislador no está en posibilidad de ejercitar en esencia su deber de votar si no tiene oportunidad de percatarse con precisión del asunto sobre el que va a emitir su voto. Por otro lado, el voto por poder propicia además el ausentismo, pero algunos consideran que posee la ventaja de eliminar votos sorpresivos, especialmente cuando el balance entre mayoría y minoría es muy fino.

Existe un sistema alternativo que aligera el peso para los miembros en cuanto al imperativo de su presencia para votar, éste es el de la práctica de “hacer pares”; en el caso de que algún miembro necesite ausentarse de la Cámara, puede pedir a algún otro miembro de una fracción opositora que no tome parte en las votaciones durante su ausencia para mantener inalterado el balance entre mayoría y minoría. Esta práctica es más usual en los regímenes bipartidistas como el de Estados Unidos.<sup>18</sup>

#### 4. *Métodos de votación*

##### a) *Métodos de votación en la Asamblea Francesa*

En la Asamblea Francesa los métodos de votación se encuentran regulados por su Reglamento y por la Instrucción General de la Mesa Directiva.

El Capítulo XIII del Reglamento establece las modalidades de votación en la Asamblea (artículos 61 a 69).

A diferencia de la mayoría de los Parlamentos, en el Francés sí existe el voto por poder (ver cuadro) o, como lo denomina el Reglamento, “voto por delegación”.

Los modos de votar son: por mano levantada, sentados y levantados, escrutinio público ordinario y escrutinio público en tribuna. Existen además el voto sin debate y el voto bloqueado.

---

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

Los nombramientos personales se votan por escrutinio secreto.

Normalmente la Asamblea vota por mano levantada todos los asuntos, salvo para los nombramiento personales.

En caso de duda sobre el resultado del voto por mano levantada (artículo 60), se procede a votación poniéndose unos de pie y otros permaneciendo sentados, si la duda persiste se procede a una votación por escrutinio público ordinario.

En un escrutinio público ordinario (artículo 66) la votación se realiza por procedimiento electrónico, mismo que se contempla más detalladamente en el artículo 13 de la Instrucción General del Bureau, donde se establecen los casos en que procede tanto el escrutinio público ordinario como el escrutinio público en la tribuna, ambos previstos para ser realizados por medios electrónicos.

Conforme a los artículos 95 al 100 del Reglamento, después de emitir su voto sobre el texto en su conjunto, la Asamblea debe pronunciarse sobre cada artículo del texto, y también sobre cada enmienda que se haya propuesto en el dictamen.

### 1. Voto sin debate

No obstante, los artículos 103 y siguientes del Reglamento prevén la votación sin debate, que tiene por objeto aligerar el trabajo de la Asamblea en Sesión Plenaria. Tiene lugar a petición del Gobierno o de la Comisión Dictaminadora. Se puede aplicar este procedimiento a todo proyecto o proposición de ley con la excepción de leyes orgánicas o constitucionales.

### 2. Voto único o bloqueado

El artículo 44, párrafo 3, de la Constitución permite al Gobierno solicitar que la Asamblea se pronuncie “mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el gobierno”.

Una disposición del Consejo Constitucional dictada el 15 de enero de 1960 explica que las disposiciones de este artículo “tienen por objeto permitir al Gobierno obtener por un procedimiento que no ponga en juego su responsa-

bilidad política, un resultado análogo a aquel que no podía esperarse bajo el régimen de la Constitución de 1946 y en virtud de la costumbre parlamentaria, sino por la práctica de la cuestión de confianza”.

La práctica muestra que el voto bloqueado puede adoptar formas extremadamente variadas y puede tener objetivos muy diferentes. Entre las numerosas figuras que este procedimiento hace posible pueden citarse desde el voto bloqueado sobre el texto en su conjunto, hasta la exclusión de cuatro artículos adicionales (J.O. Debates AN, sesión del 6 de diciembre de 1986, pp. 7197, 7283 y 7287), el voto bloqueado sobre una enmienda de supresión presentada en segunda deliberación a un artículo y sobre el conjunto (J.O. Debates AN, sesión del 9 de diciembre de 1988, pp. 3464-3466), el voto bloqueado sobre un artículo modificado por una enmienda y una subenmienda, hasta la exclusión de cualquier enmienda más (J.O. Debates AN, sesión del 2 de diciembre de 1988, pp. 3080-3083), etcétera.<sup>19</sup>

### 3. Escrutinio público ordinario por procedimiento ordinario

El artículo número 13 (3o.) de la Instrucción General del Bureau señala que cada diputado emite su voto por medio del aparato colocado en su banca al accionar una de tres letras “P”, “C” o “A” (en pro, en contra o abstención).

Este aparato no funciona sino mediante la llave individual del diputado, misma que es estrictamente personal e intransferible, pues está prohibido a todo diputado utilizar la llave de algún otro colega.

Para el caso de delegación del voto, el diputado depositario de la misma debe acreditar su delegación ante el servicio de información parlamentaria para que, después de la verificación correspondiente, obtenga un duplicado de la llave del ausente, misma que deberá devolver en un plazo de ocho días en la inteligencia de que si no lo hace el funcionamiento del aparato será suspendido hasta la devolución de la llave.

Después de haber proclamado los escrutinios en el hemiciclo, el Presidente hace funcionar las pantallas luminosas colocadas para tal efecto en el salón de sesiones, que indican: el número de los votantes y de los sufragios

---

<sup>19</sup> Secrétariat Général de l'Assemblée National Redigé par Jean Pierre Bonhoure et Pascal Brillant, E. Economica, París, 1989.

emitidos, la mayoría absoluta (o especial que eventualmente se requiere) y el número de sufragios en pro y en contra (artículo 13 (7o.) de la Instrucción).

#### 4. Escrutinio público en la tribuna por procedimiento electrónico

El método requerido cuando la Constitución exige mayoría calificada <sup>20</sup> es el escrutinio público en la tribuna, para éste se usa reglamentariamente el procedimiento electrónico.

Cuando es mencionado su nombre, cada diputado sube a la tribuna donde se encuentra un aparato de votación electrónica. A medida que van pasando los diputados por enfrente del lugar de los Secretarios, mismo que se encuentra a la izquierda del Presidente, se procede a accionar un dispositivo correspondiente al nombre del votante, estableciendo el contacto con el aparato de votación colocado sobre la tribuna que permitirá al diputado emitir su voto ya sea en pro, en contra o de abstención.

Para el caso de la delegación el diputado investido de ésta debe subir a la tribuna al escuchar el nombre de su delegante, previa presentación del documento que lo acredita ante los Secretarios, quienes accionarán el dispositivo correspondiente al sentido del voto que corresponda.

El conteo de los votos es realizado por la máquina electrónica que produce un documento impreso que comprende la lista alfabética de los diputados donde se indica el sentido del voto de cada uno (en pro, en contra o abstención voluntaria). Este documento es exhibido al público y distribuido a los medios de información (artículo 13, fracción VIII, de la Instrucción).

Por otra parte, los resultados de los escrutinios públicos son publicados en el *Diario Oficial* y de ellos efectúa un análisis político por parte del Servicio de Información Parlamentaria.

Podemos concluir que en la Asamblea Francesa sí se observa el principio de la publicidad en materia de actos propiamente legislativos. A este respecto parece novedoso el análisis político que la Instrucción General del Bureau ordena para ser realizado por el Servicio de Información Parlamen-

---

<sup>20</sup> Assemblée Nationale, *La Seance Publique a L'Assemblée Nationale*, Redigé par Yves Michel, Philippe Jabaud e Frédéric Taillet, E. Económica, Paris, 1989.



taria, mismo que debe ser difundido a los medios. De esta forma queda una garantía más para el cumplimiento del principio de publicidad.

Asimismo, podemos afirmar que en Francia se cumple también con la garantía del secreto del voto en los nombramientos de cargos administrativos y parlamentarios para evitar influencias personalistas negativas a la función parlamentaria.

#### b) *Métodos de votación en el Bundestag*

Las votaciones en el Bundestag se rigen por el párrafo 2 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, mismo que marca como regla general que sus resoluciones “requieren la mayoría de los votos emitidos”, siempre que la Ley Fundamental no disponga otra cosa. La última parte de este párrafo admite, en consecuencia, excepciones para cuando el Reglamento interno disponga otros mínimos en relación a las elecciones que debe celebrar el Bundestag. Por ejemplo, la Ley Fundamental en el párrafo 1 de su artículo 61 establece que la iniciativa de enjuiciamiento al Presidente Federal ante la Corte Constitucional requiere una votación de la mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag. Asimismo, para la elección del Canciller Federal se necesitan los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag. Para la moción de censura en contra del Canciller Federal o “voto constructivo de desconfianza”, según la Ley Fundamental, se requiere la elección por la mayoría de sus miembros de un sucesor al tiempo que se solicita al Presidente Federal el relevo del Canciller.

Asimismo, para el caso de modificación de la Ley Fundamental, ésta establece en el párrafo 2 de su artículo 79 que se requiere la aprobación de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

También, por regla general, el voto es público, con la excepción de elecciones y nombramientos administrativos.

Los sistemas que se usan: por mano levantada; de pie y sentados; divisiones; por lista nominal (según solicitud de un mínimo de 5% de sus miembros), y por boletas o cédulas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> El Reglamento del Bundestag norma lo relativo a votaciones en sus artículos 45 (quórum), 46 (formulación de preguntas), 47 (divisiones), 48 (modos de votación),

El artículo 53 del Reglamento enlista los casos sobre los que no se admite la moción de escrutinio nominativo:

1. El número de miembros de una comisión.
2. La reducción de tiempos.
3. La fecha de una sesión y el orden del día.
4. El aplazamiento de la sesión.
5. El aplazamiento o la clausura del debate.
6. La petición de voto por división.
7. El reenvío a comisión.

Podemos concluir que en el Bundestag sí se observan tanto el voto público en materia legislativa como el voto secreto para elecciones internas y nombramientos administrativos. No obstante la ausencia del procedimiento electrónico de votación opera negativamente en cuanto a la plena observancia del principio de publicidad, puesto que las divisiones y las votaciones nominales (pasando lista) son procedimientos que, por su tardanza, es preferible evitar y, con ello, el registro de nombres se ve reducido en detrimento de la publicidad de los mismos.

c) *Métodos de votación en el Congreso de los Diputados de España*

El artículo 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece los tipos de votación que existen al interior de la Cámara:

1. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
2. Ordinaria.
3. Pública por llamamiento.
4. Secreta.

---

49 (escrutinio secreto), 50 (procedimiento para elección de un puesto federal), 51 (cómputo de votos), 52 (escrutinio nominativo), 53 (inadmisión del escrutinio nominativo).

1. Por asentimiento se entienden aprobadas las propuestas de la Presidencia cuando una vez enunciadas no han suscitado reparo u oposición (artículo 83 del Reglamento).

2. La votación ordinaria se puede efectuar bien sea levantándose primero los que aprueben y finalmente los que se abstienen, o bien por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de la votación.

3. Pública por llamamiento es la votación requerida para la investidura del Presidente del gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza.

La votación no puede ser secreta en procedimientos legislativos.

Además de estos casos la votación es pública por llamamiento o secreta cuando así lo exige el Reglamento o lo solicitan dos grupos parlamentarios, o una quinta parte de los diputados o de los miembros de la comisión. Pero si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario deberá prevalecer la de la votación secreta.

Uno de los secretarios nombra a los diputados, quienes van respondiendo “sí”, “no” o “abstención”. Se utiliza el orden alfabético comenzando por el primer apellido por suerte. El gobierno y la mesa votan al final (artículo 86).

4. La cuarta modalidad de votación (artículo 87) en el Congreso de los Diputados de España es la secreta, ésta podrá hacerse:

1o. Por procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación omitiendo la identificación de los votantes.

2o. Por papeletas cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la Presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud de voto secreto.

3o. Para realizar las votaciones los diputados son llamados nominalmente a la mesa para depositar la papeleta en la urna correspondiente.

O sea que en este país la norma general es la votación pública para la mayoría de las decisiones al igual que en otros. Y existe la votación pública

no registrada para la “votación por asentimiento” y para la “votación ordinaria” (que no sea por procedimiento electrónico, ya que en este caso en cada voto se acredita tanto la identidad del votante como el sentido en el que votó). Pero también existe la votación registrada para la “ordinaria por procedimiento electrónico” y la “pública por llamamiento”.

Verificada la votación, cada Grupo Parlamentario puede explicar su voto por un tiempo máximo de cinco minutos. Pero no cabrá explicación cuando la votación haya sido secreta o cuando todos los Grupos Parlamentarios hubieran tenido oportunidad de intervenir en el debate precedente. Sí cabrá explicación del voto para el Grupo Parlamentario que después del debate haya cambiado el sentido de su voto (artículo 89).

#### d) *Métodos de votación en la Cámara de Diputados de Italia*

El artículo 49 del Reglamento de la Cámara divide las votaciones entre las que se realizan por “escrutinio secreto” y por “escrutinio manifiesto”.

En el escrutinio manifiesto los votos se expresan alzando la mano, por división en el salón, o por votación nominal.

Para el caso del escrutinio secreto los votos se depositan en una urna mediante bolas blancas o negras y, si se trata de elecciones, la votación se expresa a través de papeletas.

Existe también el procedimiento electrónico tanto para el escrutinio manifiesto como para el secreto.

En este último caso el Presidente debe dar aviso con 20 minutos como mínimo de anticipación. Aunque para utilizar el procedimiento electrónico en el caso de voto a mano alzada sin registro de los nombres se requiere sólo de cinco minutos.

La explicación del voto la pueden hacer los diputados antes de que se proceda a una votación por un tiempo máximo de 10 minutos, salvo en los casos en que la discusión esté limitada por el propio Reglamento.

Tanto la Asamblea como las comisiones votan normalmente alzando la mano, a menos que haya sido solicitada una votación nominal o una secreta.

La votación nominal puede ser solicitada en la Asamblea por 20 diputados o por uno o más Presidentes de Grupo que, separada o conjuntamente, resulten de por lo menos igual consistencia numérica en la misma comisión. La votación por escrutinio secreto puede ser solicitada en Asamblea por 30 diputados o por uno o más Presidentes de Grupo que separada o conjuntamente resulten de por lo menos igual consistencia numérica; en comisión por cinco diputados o por uno o más representantes de grupo que separada o conjuntamente resulten de por lo menos igual consistencia numérica en la misma comisión (artículo 51).

Si un diputado que haya firmado una solicitud de votación nominal o de votación secreta no se encuentra presente cuando se está por proceder a la votación se entiende su firma por retirada (artículo 52).

La votación nominal puede tener lugar por pase de lista o bien por procedimiento electrónico con registro de los nombres.

Para cuestiones de confianza o desconfianza siempre se votará por pase de lista en la Asamblea. Se pasa lista comenzando, al igual que en Francia, por el nombre de un diputado sorteado.

La votación nominal normalmente tiene lugar mediante procedimiento electrónico y, en el caso de que no funcione el sistema, por pase de lista.

La lista de los diputados votantes, al igual que el sentido de su voto, se publica en el informe estenográfico de la sesión (artículo 52).

La votación secreta también tiene lugar normalmente por procedimiento electrónico y sólo en el caso de que no funcione el sistema se procederá a dar a cada votante una bola blanca y una negra para depositar en urnas.

En la Cámara de Diputados italiana, para concluir, cabe señalar que si bien existen las dos figuras, voto secreto y voto público, los casos en que se pueden usar no están especificados por el Reglamento, dejando al arbitrio de los grupos políticos la aplicación de estos recursos, de manera que la votación secreta puede aplicarse, al menos teóricamente, a actos legislativos, práctica prohibida en otros países.

### e) *Métodos de votación en el Congreso norteamericano*

Antes de 1971 existían en el Congreso de los Estados Unidos<sup>22</sup> tres métodos de votación: por voz, por división y por conteo de votos (*teller voting*):

1. *Por voz*. Este método se basa en el volumen del sonido de los parlamentarios al responder “sí” o “no”.

2. *Por división*. Para el caso de que la Presidencia de la Comisión Plenaria tenga duda respecto del resultado, o de que algún miembro así lo solicite, se llama una división, es decir, se pide que aquellos que estén a favor permanezcan de pie hasta que se lleve a cabo la cuenta correspondiente.

3. *Por conteo de votos*. Si alguno de los miembros todavía no se encuentra satisfecho con el resultado anunciado por la Presidencia, puede solicitar un conteo de votos. Esta solicitud debe estar respaldada por un mínimo de una quinta parte del quórum.<sup>23</sup> Cumpliendo este requisito, la Presidencia designa dos miembros para actuar como escrutadores. Los miembros se forman en el pasillo central hacia la parte trasera del recinto. Los que están en pro se colocan primero y los que están en contra en seguida. Los escrutadores se colocan a cada lado para contarlos. Realizada la operación reportan los resultados a la Presidencia.

### i) *La votación a partir de 1970: el voto registrado*

El problema que se advirtió por muchos legisladores que así se manifestaron a fines de los sesenta fue que ninguno de estos métodos permitió adecuadamente que se cumpliera con el principio de publicidad en beneficio de sus electores. El voto secreto permitía en cambio que se votara en contradicción con posiciones individuales que públicamente se habían sostenido. Algunos incluso creyeron ser objeto de una mayor presión por parte de Presidentes de Comisiones y líderes partidistas para votar a favor de ciertas posiciones de partido. Por este motivo se generó en el año de 1970 un movimiento a favor

---

<sup>22</sup> Oleszek, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*, E. Congressional Quarterly Press, pp. 121 a 131.

<sup>23</sup> El quórum de la “Comisión de toda la Cámara” de los Representantes es de 100 miembros, o sea que se requieren 20 miembros para respaldar una solicitud de “conteo de votos”, el quórum de la Cámara completa es de 218 Representantes.

del conteo de votos registrado, pues se argumentaba que este sistema les permitía votar de acuerdo a los deseos de sus electores (con miras a la reelección). Así, se instaló el grupo *ad hoc* que se integró de manera bipartidaria, mismo que logró la enmienda al Acta de Reorganización Legislativa, que permitió el registro de votos en la “Comisión de Toda la Cámara” (CTC). Esta acta también introdujo el sistema electrónico para votar.

Bajo el nuevo procedimiento de Voto por Conteo Registrado (VCR) los legisladores comenzaron a firmar y depositar tarjetas verdes o rojas según si su decisión era afirmativa o negativa en urnas a la vista de la Cámara y de las galerías.

## ii) *Votación electrónica*

Este tipo de votación se comenzó a usar en 1973. Consiste en que cada miembro posee una tarjeta personalizada para ser insertada en una de las más de 40 estaciones de votación, dispuestas para tal efecto al interior del Recinto Parlamentario.

Una vez insertada la tarjeta, el legislador oprime uno de tres botones “sí”, “no” o “presente”. Los votos son exhibidos en paneles colocados por encima de la mesa del *Speaker* y en otras paredes de la Cámara. Este sistema también es utilizado para establecer el quórum. Desde luego, si el sistema electrónico se descompone, se usan los métodos tradicionales.

El sistema electrónico ha reducido el tiempo de la votación a la mitad respecto del método tradicional (antes era de 30 minutos).<sup>24</sup>

## iii) *Procedimientos básicos en la aprobación de una ley*

En la Cámara de Representantes estadounidense los procedimientos considerados como básicos en los proyectos de ley importantes son los siguientes:

- Una “regla” procedente de la Comisión de Reglas.
- Consideración en la Comisión de Toda la Cámara.

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

- Enmiendas de conformidad con la regla de los cinco minutos.
- Votación registrada por conteo de votos.
- Remisión del proyecto de la Comisión de Toda la Cámara a la Cámara completa.
- Debate General.
- Votos separados (si así se solicita) sobre cualquier enmienda adoptada en la Comisión.
- Moción de reenvío a Comisión con o sin instrucciones.
- Aprobación final del proyecto.<sup>25</sup>

*Resumiendo:* Antes de 1970 existían los tres métodos señalados (por voz, por división y por conteo), mismos que estaban exentos de registro y, a partir del Acta de Reorganización Legislativa de ese año, se agregaron otras dos que sí requieren el registro, es decir, ausencia de secreto: votación registrada y votación electrónica.

Existen otras dos formas de solicitar votaciones registradas que no son propias de la CTC, sino de la Cámara en su totalidad: las votaciones constitucionales y las votaciones registradas “automáticas”, en donde una quinta parte del quórum, o sea 44 miembros, respaldan la solicitud de votos registrados en la Cámara.

#### iv) *Pares*

También existe la posibilidad de “hacer pares” en el Congreso Norteamericano, es decir, si un miembro se ve en la necesidad de ausentarse durante una o varias votaciones puede pedir a otro del partido opuesto que deje de votar con el fin de mantener el mismo balance en la votación.

Cuando han concluido las votaciones, respecto de todas las enmiendas, la Comisión de Toda la Cámara se levanta para presentar su reporte a la Cámara en Pleno. El Presidente de la Comisión de Toda la Cámara devuelve el mazo al *Speaker*, quien reasume el pódium; el mazo se regresa al pedestal cerca

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*



del pódium y el quórum vuelve a ser de 218 miembros para dar lugar al trámite final de aprobación de una ley.

v) *Aprobación final en la CTC*

Después de tomar posesión de la Presidencia, el *Speaker* anuncia que de acuerdo con la *rule*<sup>26</sup> se ordena el asunto previo.<sup>27</sup> Esto significa que ya no se admite debate para enmiendas y entonces en sesión plenaria se procede a aprobar las decisiones de la Comisión de Toda la Cámara.

vi) *Aprobación en la Cámara Completa (de los Representantes)*

El *Speaker* solicita a todos los miembros que identifiquen aquellas enmiendas en donde desean votaciones separadas; las restantes se deciden en bloque mediante el método de votación por voz para después votar las enmiendas individuales. Sólo son consideradas en la Cámara Completa aquellas enmiendas adoptadas en la Comisión de Toda la Cámara y las mociones para regresar un proyecto a su Comisión correspondiente acompañado de instrucciones.

Cuando hay votación sobre enmiendas ya sea en lo individual o en bloque, la Cámara, a diferencia de la Comisión de Toda la Cámara, permite que cualquier miembro solicite votación registrada.

Esta solicitud debe contar con el respaldo de una quinta parte de los presentes, haya o no haya quórum. Sin embargo, si un quórum no logra votar cualquier miembro puede solicitar un llamado de quórum, el que de acuerdo con las reglas de la Cámara, simultáneamente, decidirá el asunto a resolver y la presencia de un quórum.

Después del trámite para votar las enmiendas en lo individual, existen tres procedimientos más, antes de que una medida sea adoptada por la Cámara.

---

<sup>26</sup> El término *rule* en el Congreso Norteamericano posee dos significados: uno relativo a las reglas que ordinariamente gobiernan la conducta de cada Cámara y otro propio de la Cámara de los Representantes, relativo a una decisión tomada por la Comisión de Reglas acerca del manejo de algún proyecto en especial. Si dicha regla es adoptada por la Cámara adquiere la misma validez (si bien temporal) que las reglas ordinarias.

<sup>27</sup> La fórmula usada en inglés es: "under the rule the previous question is ordered".

vii) *Moción de retorno a comisión*

El segundo paso concierne a la moción de retorno a comisión, prevista por la Regla de la Comisión de Reglamento. Es ésta una moción privilegiada, protegida y garantizada reglamentariamente que otorga a los que se oponen al proyecto la última oportunidad para conseguir una votación registrada sobre sus propuestas. El regreso a comisión (*recommittal*) es una moción para regresar un proyecto a la comisión que dictaminó sobre él y siempre se efectúa por un miembro que se opone al proyecto. La costumbre es que el *Speaker* “reconoce” a un miembro de la minoría, generalmente al representante de esta minoría en la comisión, y específicamente le pregunta si se opone al proyecto. El retorno a comisión es una moción propia de la Cámara como tal, no de la Comisión de Toda la Cámara. Puede ser simple o puede contener instrucciones para la comisión dictaminadora. Enmiendas que han sido derrotadas en la Comisión de Toda la Cámara, pueden ser remitidas para su consideración a la Cámara Completa. Hasta 1970 no se permitía ningún debate en una moción de retorno a comisión, pero el Acta de Reorganización Legislativa de ese año autorizó 10 minutos de debate en mociones de retorno a comisión con instrucciones.

Si es adoptada por la Cámara, una moción de retorno a comisión simple “congela” el proyecto, aunque éste puede ser presentado de nuevo ante la Cámara posteriormente en la sesión. Si se regresa a comisión un proyecto “con instrucciones” generalmente en ellas se solicita el inmediato dictamen respectivo de la comisión para que sea sometido de nuevo a la consideración de la Cámara a fin de que ésta pueda aprobar la ley.

Si la moción de retorno a comisión es rechazada, el *Speaker* procede al tercero de los procedimientos: la votación final de todo el proyecto, misma que normalmente se da en forma de votación registrada, pero si el resultado se prevé obvio la votación se realiza por voz.

Finalmente se hace una moción formal de reconsideración del proyecto porque las normas reglamentarias previenen que la votación final posee un carácter definitivo sólo si ha habido oportunidad de reconsideración.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

viii) *Conclusión sobre la votación registrada en el Congreso Norteamericano*

A nuestro modo de ver el propósito fundamental de la votación registrada obedece al principio de publicidad, como ya se señaló, y a que el legislador asuma la responsabilidad de la decisión que emite ante sus electores, habida cuenta de que en la democracia representativa el electorado, esto es el conjunto de ciudadanos que integran una nación, actúa en las decisiones que le conciernen a través de personas que lo representan, cuya gestión posee un carácter temporal precisamente para que este cuerpo tenga la oportunidad de elegir o reelegir a aquel que mejor lo represente. En los países, como es el caso de Estados Unidos, en donde existe la reelección legislativa, la publicidad del sentido del voto adquiere un carácter de responsabilidad personal, más que partidista, y produce, consecuentemente, un mayor interés por parte del legislador para reflejar en su voto el interés de quienes lo eligieron y en un futuro cercano (la Cámara de Representantes se renueva cada dos años) podrán, dependiendo de su actuación, volver a hacerlo.

La votación registrada, sin embargo, no debe ser requisito para decisiones no trascendentes de la CTC en vista de que distrae a los miembros de sus labores al interior de otras comisiones fuera de la CTC. Uno de los efectos negativos que se produjeron en los años siguientes a su adopción fue la tendencia a aumentar el número de votaciones con registro aun en asuntos de menor cuantía.

f) *Similitudes y distinciones en los parlamentos estudiados*

Como lo hemos podido apreciar en todos los parlamentos que hemos apuntado, se observa en mayor o menor grado el principio de la publicidad de los nombres de los legisladores y el sentido en el que votan.

Se puede decir que ésta es una tendencia general de los parlamentos.

Como se puede observar en el cuadro que incluimos al final de este trabajo, los 14 países que enlistamos observan el principio de la publicidad. El voto secreto queda entonces más como una excepción frente al voto público.

No obstante, hay que reparar en que algunos métodos favorecen menos que otros la plena observancia de este principio, tal como lo advirtieron los congresistas norteamericanos al final de la década de los sesenta.

De tal forma, las votaciones registradas ganan popularidad porque, además, los avances tecnológicos facilitan el empleo del procedimiento electrónico de votación que favorece el registro y la publicidad.

De los países que estudiamos en páginas anteriores sólo la República Federal de Alemania no ha incorporado el procedimiento electrónico en sus métodos de votación. Y, de los países incluidos en el cuadro, seis ya lo utilizaban en 1975.<sup>29</sup>

No obstante, la votación registrada, ya sea con o sin procedimiento electrónico, tiene el inconveniente de que es más tardada que otras formas de votar. Así, se ha considerado que no vale la pena invertir el tiempo que una votación registrada requiere, en asuntos de poca trascendencia. Para estos casos es que casi todos los parlamentos incluyen entre sus métodos de votación los de “por voz” y “por mano levantada”.

Destaca el caso de España que, como hemos señalado, admite en su Reglamento votar “por asentimiento a la propuesta de la Presidencia”, donde ni siquiera se necesita alzar la mano o usar la voz.

Una particularidad más que Francia conserva es el voto por poder o “por delegación” que, como señalamos, está prohibido en casi todos los países. Para problemas similares, es decir, para el caso de que un diputado tenga necesidad de ausentarse en una votación, el Congreso Norteamericano cuenta con la posibilidad de “hacer pares”, modalidad interesante sobre todo para los sistemas bipartidistas como el de Gran Bretaña, donde esta práctica también existe, incluso en forma colectiva.

Es decir, si veinte miembros tanto de la mayoría como de la oposición van a faltar, sus *whips* les dan la oportunidad de ausentarse sin problemas.

En el Congreso Norteamericano, si un representante tiene necesidad de ausentarse, pide a su *whip* que le encuentre un “par” en el partido opositor para que el balance se mantenga igual en ausencia de los dos.

---

<sup>29</sup> Actualmente España también lo usa.

La llamada "votación nominal pasando lista" o *roll call* es una práctica muy usada en varios parlamentos, sobre todo antes del uso del procedimiento electrónico de votación o en lugar de éste cuando el sistema falla. En los países de influencia británica muchas veces se usan las divisiones en lugar de la práctica de pasar lista para votar.

No obstante, como se puede observar en el cuadro, tanto Alemania como Italia y Estados Unidos de América mantienen ambos sistemas dentro de sus métodos.

Por último, las papeletas en la mayoría de los países se utilizan preferentemente para la elección de personas a cargos administrativos internos o del gobierno y sólo excepcionalmente llevan impreso el nombre del legislador, pues normalmente se usan en votaciones secretas.

Las bolas son usadas generalmente para "sí" y para "no", asignando previamente un color distintivo para cada respuesta (blancas para "sí" y negras para "no").

En México existen tres clases de votaciones de acuerdo con el Reglamento del Congreso General: nominales, económicas y por cédula, quedando expresamente prohibidas las votaciones por voz o por aclamación.

1. *Votación nominal.* Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pone de pie y dice en voz alta su apellido y su nombre, añadiendo la expresión sí o no.<sup>30</sup>

2. *Votación económica.* Se divide en dos: sin conteo y con conteo. Los que aprueban se ponen de pie y los que reprueban permanecen sentados. Si algún miembro de la Cámara pide que se cuenten los votos, situación que se llevará a efecto por parte de los parlamentarios que hayan votado uno a favor y otro en contra. Si la diferencia no excede de tres votos se procede a efectuar una votación nominal.

3. *Votación por cédulas.* Se usa para la elección de personas. El Presidente recibe las cédulas, mismas que deposita en una ánfora para que, con-

---

<sup>30</sup> A pesar de que lo prohíbe el reglamento, es también aceptada la abstención voluntaria, con lo que el Parlamento mexicano se allana a la práctica de muchos otros Parlamentos que reconocen el derecho a la abstención.

cluida la votación, uno de los secretarios las lea en voz alta en tanto anota el número de votos a favor de cada nombre.

En la Cámara de Diputados de México participan actualmente 500 miembros. La inexistencia de las máquinas electrónicas de votación impide que las votaciones sean todo lo ágiles que se deseara. Sin embargo, a fin de economizar tiempo, se acude con regularidad a dos formas para agilizar las votaciones:

a) *Votación en paquetes*. Cuando se requiere que los miembros voten sobre asuntos de mero trámite, como condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros, o bien prestación de servicios en el extranjero, etcétera.

b) *Votaciones sobre varios artículos de un dictamen*. Cada miembro nombra los artículos que aprueba y aquellos que reprueba, enlistándolos en dos series.

## 5. Referencia a algunos términos de la jerga parlamentaria

Finalmente habremos de referirnos de manera breve al significado de tres términos que se usan en la jerga parlamentaria. Dos de ellos tienen que ver con los vicios denominados “tácticas dilatorias”, que están encaminados a obstruir la labor parlamentaria y a algunas formas de evitarlos.

El último que señalamos, esto es, el canguro, es un método de selección de propuestas que tiene relación con las enmiendas.

### a) *Filibusterismo*

Por filibusterismo se entiende “la obstrucción de un asunto en una legislatura a través de tácticas dilatorias como hablar solamente con el objeto de consumir tiempo”.<sup>31</sup> El uso de la palabra en este sentido lo encontramos en Estados Unidos, donde el senador Huey Long habló durante cerca de dieciséis horas en 1935. Introdujo irrelevancias a tal grado, dentro de su discurso, como recetas de ostras fritas. El récord del senador Long fue,

---

<sup>31</sup> Wilding, Norman and Philip Laundy, *An Encyclopaedia of Parliament*, 4th ed., Casell & Company, Ltd., London, 1968.

sin embargo, batido en 1953 por otro senador de nombre Wayne Morse, quien habló durante 22 horas con 26 minutos. Este sólo fue excedido por el senador Kilmer Corbin, de Texas, quien en una ocasión dirigió un discurso a sus compañeros senadores durante 28 horas y 15 minutos.

No obstante, el filibusterismo en el Senado norteamericano se ha contra-restado al amparo de la Standing Order número 22 que impide el uso de tácticas dilatorias por irrelevancia o repetición de argumentos, con la consecuente solicitud de interrupción de su discurso.

#### b) *Canguro*

El proceso de selección de propuestas de enmienda se conoce con el nombre de “canguro” en función del poder discrecional del *Speaker* para “brincarse” el orden en que han sido presentadas las enmiendas para su consideración ante la Cámara.

En Gran Bretaña el poder para seleccionar enmiendas fue introducido por vez primera en una forma restringida en 1909, y su ejercicio requería una decisión especial por parte de la Cámara. En 1919 una *Standing Order* la estableció como un poder permanente de la Presidencia. En 1934 se extendió el poder a los Presidentes de los *Standing Committees*.<sup>32</sup>

#### c) *Guillotina*

La guillotina es una forma de terminación del debate que se aplica a las etapas por las que tiene que atravesar un proyecto de ley. También se le conoce en la práctica inglesa como *closure by compartments* (clausura por departamentos). Sólo puede ser puesta en operación previa moción para el caso y el correspondiente consentimiento de la Cámara. A diferencia de la moción de terminación del debate que tiene que promoverse cuando el asunto está siendo considerado por la Cámara, la disposición de tiempo o guillotina es acordada antes del debate que se propone limitar.<sup>33</sup>

La moción de guillotina se proyecta para hacer expedita la aprobación de un proyecto de ley y busca lograr su propósito a través de la calendari-

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> Wilding, Norman, ob. cit.

zación de las etapas por las que debe transitar y la asignación de tiempos como límite a las mismas.

Cuando se ha agotado el tiempo previsto el asunto debe resolverse sin oportunidad de más tiempo para discutir. Frecuentemente las mociones de guillotina contienen otras provisiones como la prohibición de mociones dilatorias y la disposición de otros asuntos.

La fórmula de la guillotina es impopular tanto para la minoría como para la mayoría, porque hace a la oposición ineficaz y parcializa el debate severamente. Su única virtud consiste en ahorrar tiempo, aunque cierta cantidad de tiempo siempre se pierde al discutir la aprobación de la moción misma. Un gobierno normalmente será renuente a proponerla y sólo lo hará en caso de urgencia o bien ante tácticas dilatorias que amenacen el desahogo de los etapas para aprobar su desahogo.

La Comisión Selecta de Procedimientos de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña aprobó desde 1946 el uso de la guillotina en las comisiones, aunque cada propuesta de una moción de esta naturaleza debe ser primero aprobada en la Cámara completa.

#### d) *Fast track*

El denominado *fast track* en Estados Unidos de América es un procedimiento usado específicamente para acuerdos internacionales de tipo comercial. El *fast track* corresponde, desde nuestro punto de vista, a la figura francesa del “voto bloqueado” o único, en tanto el Congreso se inhibe de sus facultades de enmienda al asegurar que el acuerdo logrado por el Ejecutivo sea el mismo que se someta a votación en el Congreso.

El objetivo que se persigue con este mecanismo es dotar al Ejecutivo de poder decisorio para permitir que la otra parte (o partes) de tal negociación internacional tenga la seguridad de que lo ofrecido por la Casa Blanca no va a ser objeto de modificaciones posteriores.

Como su nombre lo indica, este procedimiento tiene por objeto asegurar el rápido acceso a la vigencia de las leyes para el tratado o convenio que el Presidente de los Estados Unidos negocie. En este tenor el *fast track* comienza



con una notificación del Presidente al Congreso que debe presentarse con una anticipación de 90 días previos a la firma del acuerdo.

Paralelamente las comisiones asesoras del sector privado deben presentar ante ambas autoridades, el Presidente y el Congreso, sus criterios sobre el acuerdo. A partir de este momento las Comisiones de Finanzas en el Senado, y de Medios y Arbitrios en la Cámara de Representantes, tienen 60 días legislativos para decidir por votación si aceptan o rechazan el *fast track*. Si éste es aprobado, tanto el Congreso como el Ejecutivo se dan a la tarea de formular el acta legislativa que facultará al segundo para negociar el acuerdo, mismo que será sometido a votación sin que los legisladores hayan ejercido su facultad de enmienda.

### *Antecedentes del fast track*

Una de las experiencias que dejó la Gran Depresión fue la de que los altos aranceles son inconvenientes al desarrollo de la actividad comercial y, por lo tanto, negativos a las actividades productivas necesarias para mantener economías sanas. Esta convicción fue puesta en el papel desde 1934 en la Ley sobre Acuerdos Comerciales Recíprocos, que concedió al Presidente de los Estados Unidos la facultad de aprobar acuerdos internacionales para reducir aranceles y de ponerlas en vigor sin necesidad de una ley que lo habilitara específicamente para ello.

Ante la necesidad de favorecer las negociaciones comerciales de tipo internacional el Congreso creó los procedimientos de *fast track* para posibilitar a su Presidente una capacidad negociadora que diera mayor confianza a las otras partes de los acuerdos comerciales. Sin la autorización del *fast track* esas otras partes no pueden emprender una negociación que asegure algún compromiso.

El *fast track* se ha usado, por ejemplo:

- En la Ley de Comercio de 1988.
- Para la Ronda Tokio en 1979.
- Para el Acuerdo de Libre Comercio con Israel en 1985.
- Para el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá en 1988.

Y en 1991 se pretende usar para la Ronda Uruguay y para el Tratado de Libre Comercio con México y con Canadá.

## 6. CUADRO COMPARATIVO

<i>País *</i>	<i>Voto público o secreto</i>	<i>¿Existe publicidad de nombres?</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Voto por poder</i>
Argentina	Público	SI	1) Mano levantada 2) Pasando lista 3) Máquinas eléctricas de votación	NO
Canadá	Público	SI	1) Por voz 2) De pie y sentados 3) Por divisiones	NO
Costa Rica	Público	NO	1) De pie 2) Pasando lista 3) Por conteo de bolas	NO
Francia	Público, excepto para elecciones y nombramientos administrativos	SI	1) Mano levantada 2) De pie y sentados 3) Máquinas electrónicas 4) Boletas o cédulas (sólo en la Asamblea Nacional)	SI
RFA	Público, excepto para elecciones y nombramientos administrativos	SI	1) Mano levantada 2) De pie y sentados 3) Por divisiones 4) Pasando lista, si hay solicitud de 26 miembros 5) Por boletas o cédulas	NO

<i>País *</i>	<i>Voto público o secreto</i>	<i>¿Existe publicidad de nombres?</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Voto por poder</i>
Italia	Público o secreto, según lo soliciten los grupos políticos	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mano levantada</li> <li>2) Por divisiones</li> <li>3) Pasando lista</li> <li>4) Boletas o cédulas</li> <li>5) Máquinas electrónicas de votación</li> <li>6) Conteo de bolas negras y blancas</li> </ol>	NO
India	Público	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Por voz</li> <li>2) Máquinas electrónicas</li> <li>3) Por divisiones</li> </ol>	NO
Israel	Público, excepto para elecciones y nombramientos oficiales y el levantamiento de la inmunidad parlamentaria	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mano levantada</li> <li>2) Pasando lista, si así es solicitado por 20 miembros</li> </ol>	NO
Japón	Público	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Por voz</li> <li>2) De pie y sentados</li> <li>3) Conteo de fichas blancas o azules</li> </ol>	NO

<i>País *</i>	<i>Voto público o secreto</i>	<i>¿Existe publicidad de nombres?</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Voto por poder</i>
Suecia	Público	NO, pero un registro de las votaciones está a disposición del público	1) Por voz 2) De pie y sentados 3) Máquinas electrónicas de votación 4) Por boletas o cédulas	NO
URSS	Público	NO	Mano levantada	NO
Gran Bretaña	Público	SI	1) Por voz 2) Por divisiones	NO
Estados Unidos de América	Público	SI	1) Por voz 2) De pie y sentados 3) Pasando lista 4) Por divisiones 5) Máquinas electrónicas de votación (sólo para la Cámara de Representantes)	NO
España	Público, excepto para elecciones y nombramientos administrativos	SI	1) Por asentimiento 2) De pie y sentados 3) Máquinas electrónicas 4) Pasando lista 5) Por boletas (papeletas)	NO

\* Seleccionados de *Parliamentary Union*. Ob. cit. España es agregado nuestro.

## 7. Bibliografía

- OLESZEK WALTER, J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, E. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C.
- LEHMAN WARREN, *Parliamentary Procedure*, E. Double day & Company, Inc. Garden City, N.Y., 1962.
- Declaración de Independencia y Constitución de los Estados Unidos de América. Rules of the House of Representatives, 1st Sess., 101st Cong.
- Senate Manual containing the Standing Rules and Orders of the United States Senate, Constitution of USA, Declaration of Independence, Articles of Confederation, The Ordinance of 1787 and Jefferson's Manual, LXXVI Congress, Washington, 1941.
- Parliamentary Union, *Parliaments of the World. A Reference Compendium*, Prep. by Valentine Herman and Françoise Mendel, E. De Gruyter, Berlin and New York, 1976.
- WILDING, Norman and LAUNDY, Philip, *An Encyclopaedia of Parliament*, 4th Revised Edition, E. Cassell, London, 1972.
- AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean, *Droit Parlementaire*, E. Monchrestien, París, 1988.
- LEHMAN WARREN, *Parliamentary Procedure*, Prepunder the Direction of USI Educational Science Division, New York, 1962.
- PIERMANI, Coraldo, *Come Funziona el Parlamento Italiano*, ERI-Edizioni RAI, Torino, 1962.
- BOSSOM, Alfred M.N., *An Introduction to Parliamentary Procedure. Our House*.
- MANS, Didier, *Le Parlement sous la Ve. Republique*, Presses Universitaires de France, 12a. edition msseá jour, París, 1985.
- SARTORI, Giovanni, *Il Parlamento Italiano, 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1964.

# LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO MEXICANO

Luis RAIGOSA SOTELO \*

*1. Introducción; 2. Las comisiones como órganos de decisión; 2.1 La Gran Comisión y los grupos parlamentarios; 2.2 Apreciaciones sobre el contexto. El status de las legislaturas; 3. Las comisiones legislativas; 3.1 Tipos de Comisiones; 3.2 Las comisiones de dictamen legislativo; 3.3 Las comisiones jurisdiccionales, y 3.4 Las comisiones de investigación.*

## 1. *Introducción*

El propósito del presente trabajo es la revisión de algunos conceptos que estimo son importantes para conocer las principales características que dibujen a los órganos legislativos denominados comisiones parlamentarias.<sup>1</sup> Por supuesto, no se pretende un exhaustivo análisis del tema, porque excedería los límites propios de un trabajo de estas características, sino ofrecer algunas precisiones sobre estos órganos.

La arquitectura parlamentaria a partir de la clasificación de las comisiones, en los términos que señala la ley, en particular la de la Cámara de Diputados, ofrece una estructura conceptual apropiada para abordar algunas consideraciones interesantes sobre ellas. Me parece, sin embargo, que procede

---

\* Profesor de tiempo completo del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

<sup>1</sup> Se emplearán indistintamente las expresiones "legislativo" o "parlamento" sin que con ello se pretenda una referencia a los regímenes presidencialista o parlamentario, respectivamente, de manera necesaria.

analizar previamente la cuestión sobre la capacidad de decisión de las comisiones, es decir, el carácter más bien preparatorio de sus funciones, y no decisorio.

## 2. *Las comisiones como órganos de decisión*

Es bien sabido que las comisiones legislativas constituyen la estructura orgánica básica que permite la división del trabajo de los parlamentos. De hecho, parece imposible imaginar que cuerpos colegiados complejos como son las asambleas representativas puedan prescindir de esta forma de división del trabajo que se verifica por medio de comisiones o comités legislativos. Su presencia es antigua en la historia del parlamentarismo y su imprescindibleidad parece asegurada.<sup>2</sup>

Aceptado lo dicho, procede cuestionarse si hay algo más que la mera distribución de trabajo, que la sola preparación de dictámenes para los plenos. Me interesa aquí recordar la fuerza o peso político relativo de las comisiones. Sobre esto, la pregunta básica a formular y contestar es ¿qué capacidad de decisión tienen las comisiones? Es posible abordar el tema desde dos perspectivas diferentes. Si se atiende a las razones que fundamentan el nacimiento de las comisiones legislativas: la referida cuestión del trabajo, habría que responder negativamente, habida cuenta de que estos órganos circunscriben su actuación al análisis de propuestas y a la formulación de dictámenes que se someten a los órganos verdaderamente decisorios de las Cámaras, es decir, los Plenos. Pero este limitado carácter de la función de las asambleas no siempre aparece como la tarea a cumplir por las comisiones. Caben en abono de lo dicho los ejemplos de Italia y España, países en los cuales sus respectivos Derechos parlamentarios confieren a las corres-

---

<sup>2</sup> En palabras de un constitucionalista español: "nos encontramos con una de las manifestaciones más antiguas de la organización parlamentaria: el fenómeno de la subdivisión interna de las Cámaras por razones de especialización ha sido casi general en todos los Parlamentos, y a su par ha ido también el aumento numérico de este tipo de órganos". Sole Tura, Jordi y Miguel A. Aparicio Pérez: *Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2a. edición, 1988, p. 156. En el caso mexicano, la totalidad de la historia de nuestro Derecho Parlamentario, encuentra presente su regulación, a partir del Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 14 de noviembre de 1821, y hasta la fecha; *cfr.* González Fernández, José Antonio, "Las comisiones del H. Congreso de la Unión", en *Obra Jurídica Mexicana*, tomo V, Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, pp. 4512 a 4531.

pondientes comisiones facultades de decisión dentro de la función legislativa.<sup>3</sup> De igual manera, cabe recordar similar orientación impulsora de las facultades decisorias de las comisiones, en una propuesta que fue formulada durante el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano: se dijo entonces que la facultad que suele ejercerse por el pleno de los Congresos nacionales para otorgar o negar el permiso a ciudadanos del país que corresponda para trabajar en embajadas extranjeras, así como la otra facultad para autorizar el uso de condecoraciones que gobiernos extranjeros concedan a nacionales (en el caso mexicano, autorizaciones señaladas en el artículo 37, apartado B, fracciones II y III constitucional), se concedan de pleno derecho a las comisiones legislativas de que se trate (en nuestro Derecho, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales).<sup>4</sup>

En todo caso, tanto las facultades legislativas plenas que los regímenes italiano y español confieren a sus respectivas comisiones parlamentarias, como la propuesta formulada en el mencionado congreso iberoamericano, son esfuerzos orientados a trasladar facultades desde el pleno a las comisiones, es decir, un problema de estricta delegación funcional, cuestión que propiamente se mueve en un terreno básicamente jurídico.

Pero creo importante considerar otra variable incidente en la capacidad decisoria de las comisiones, no circunscrita al ámbito de los órganos parlamentarios y sus respectivas funciones o atribuciones, es decir, externa al perímetro jurídico, y ésta es la segunda perspectiva anunciada. Me refiero a la confrontación entre comisiones legislativas como parte de la arquitectura legislativa, y los grupos parlamentarios en tanto que elemento emergente de un sistema de partidos determinado. Desde el punto de vista de los partidos políticos, y más concretamente, de sus extensiones dentro de las asambleas representativas, es decir, los grupos parlamentarios, se ha sostenido que las legislaturas que favorecen la presencia de comisiones (*committee*

---

<sup>3</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 2a. edición, 1990, pp. 277 y 278. Como opina este profesor español, el ámbito de aplicación del caso de delegación de competencia legislativa plena en las comisiones es muy amplio, ya que se excluyen de él solamente los casos de reforma constitucional, cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado (artículo 75,3 de la Constitución española). Para el caso italiano consúltese a Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, tomo I, pp. 295 y ss., y tomo II, pp. 240 y ss.

<sup>4</sup> Cfr. González Fernández, José Antonio, *op. cit.*, pp. 4578 y 4579.



*oriented legislatures*) resultan ser amenazas potenciales para la correcta defensa de los intereses de aquéllos: el grupo o grupos parlamentarios que juegan como oposición, la pueden considerar una limitante para el enfrentamiento entre partidos, mientras que para el grupo que apoya al gobierno sería en cambio, un obstáculo en el mantenimiento de la disciplina partidista, necesaria para apoyarlo. A ello se suma que la postura que adopten los líderes de grupos parlamentarios no sería la misma de la de sus respectivos miembros, habida cuenta de que aquéllos se encuentran empeñados en controlar a los segundos, mientras que para los *backbenchers* la autoridad e imagen que otorgaría la actuación en comisiones especiales podría favorecer a sus pretensiones electorales.<sup>5</sup>

Esta es una visión que quizá encuadre mejor en un sistema en donde los partidos políticos no tienen la sólida estructura que manifiestan en general los de tipo europeo; y quizá tampoco valga en aquellos sistemas cuyo régimen electoral aplique el principio de representación proporcional y no el de mayoría. De hecho, el interés por el estudio de las comisiones parlamentarias resulta menor frente al que provoca el de los grupos parlamentarios en aquellos países en donde el sistema de partidos se integre con organizaciones políticas rigurosas, como sucede en el ejemplo concreto de España, país en donde la atención de los expertos en los temas de Derecho Parlamentario se ha enfocado al estudio de los grupos parlamentarios, superando con mucho lo que se ha escrito sobre comisiones legislativas.<sup>6</sup> Otro es, desde luego, el panorama que ofrece el sistema norteamericano, en donde la bibliografía sobre estos órganos parlamentarios es ciertamente muy vasta, sin haber equivalencia en el estudio de los grupos parlamentarios que integran su Congreso.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Rockman, Bert A., "Legislative-executive relations and Legislative Oversight", en *Legislative Studies Quarterly*, IX, No. 3, p. 394.

<sup>6</sup> En este país concretamente, y para ejemplificar la importancia de sus grupos parlamentarios, vale recordar la expresión de un especialista para quien el sistema español es de "parlamentarismo de portavoces" —es decir, los líderes de los grupos parlamentarios—, que sugiere "un Parlamento que concentra en siete u ocho personas una muy alta capacidad de decisión"; *cfr.* Paniagua Soto, Juan Luis, "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, Madrid, 1986, p. 113.

<sup>7</sup> Como un ejemplo de lo dicho, puede revisarse la que consigna Steven S. Smith en "The central concepts in Fenno's Committee Studies", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XI, No. 1, pp. 17 y 18. Es posible, por otro lado, que ese desequilibrio a favor del estudio de los grupos parlamentarios en los regímenes parlamentarios, se deba pre-

Lo hasta aquí dicho podría autorizar para calificar a los sistemas con partidos políticos fuertes, y que no han contemplado la delegación de las facultades tradicionalmente asignadas al pleno de los Congresos en sus correspondientes comisiones parlamentarias, autorizaría, repito, a calificarlos como legislativos de “tendencia partidista”, para significar una categoría de legislaturas diferente a las mencionadas anticipadamente —caso americano, por ejemplo— que sería de “tendencia comisional”. Y aquí cabría mencionar precisamente el caso mexicano. En nuestro Derecho Parlamentario, las comisiones siguen manteniendo la calidad de órganos o instancias preparatorias en donde se lleva a cabo el trabajo analítico, las deliberaciones y las negociaciones que derivarán en un dictamen que será sometido finalmente al pleno, órgano que toma la decisión. Se dibuja aquí un esquema que caerá, pues, en la categoría de legislatura de “tendencia partidista”.<sup>8</sup>

El tema de la relación grupos parlamentarios-comisiones legislativas abre la puerta para observar una institución que juega un papel muy significativo en nuestro régimen parlamentario, en el siguiente apartado.

## 2.1 *La Gran Comisión y los grupos parlamentarios*

Existe en el Derecho Parlamentario mexicano una figura singular, muy interesante, que no parece encontrarse en el Derecho comparado, y cuyas características estructurales y funcionales llaman la atención: la Gran Comisión. En realidad son dos: una en la Cámara de Diputados y otra en el Senado.

En la Cámara de Diputados tres son los supuestos para formar la Gran Comisión: *a)* que haya una mayoría absoluta de diputados, *b)* que esa ma-

---

cisamente a la incidencia de fenómenos tales como “mayoría” y “oposición” —grupos parlamentarios—, en tanto que constituyen conceptos clave para entender el funcionamiento propio de tales regímenes y su estructura teórica, ideas que se presentan de manera distinta en los regímenes presidencialistas, particularmente al tocar el tema de las relaciones ejecutivo-legislativo.

<sup>8</sup> Así se desprende del artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso General que se refiere a la Cámara de Diputados: “Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates”. Similar disposición contiene el artículo 87 de la misma ley (en adelante LOC), para el caso del Senado. Vale sostener la idea aun en el caso en que se acepte que los par-

yoría pertenezca a un mismo partido político, y c) que la elección se haya originado en la generalidad de las entidades federativas. Si se dan estos supuestos se forma la Gran Comisión de la siguiente manera: a) los diputados se agrupan por entidades federativas y por el Distrito Federal, en las denominadas “diputaciones”, y b) los coordinadores de las diputaciones integran la Gran Comisión, que es presidida por el líder de ese grupo parlamentario (artículo 46 LOC).

Es claro que el punto clave de este órgano parlamentario es su conformación monopartidista. Por ello, aunque su denominación invoca las comisiones legislativas que nos interesan, en realidad técnicamente procede calificarlo como un grupo parlamentario. A esto hay que sumar la cuestión de sus funciones (LOC, artículo 47), entre las que destacan la de proponer a los integrantes de las comisiones y de los comités, así como la de designación de oficial mayor y tesorero de la Cámara, que son los funcionarios responsables de las cuestiones administrativas camerales. También elabora la propuesta de proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados. Estas propuestas pueden considerarse definitivas, dado que se habla del grupo parlamentario mayoritario.

Por su parte, la Gran Comisión del Senado se integra con un senador por cada Estado y uno por el Distrito Federal, seleccionados por sorteo. No se hace aquí la menor referencia a cuestiones partidarias y el criterio de conformación de esta Gran Comisión es exclusivamente geográfico. Goza de algunas atribuciones similares a las ya mencionadas de su homónima de la Cámara de Diputados, a las que suma algunas otras de no menor importancia, como la propuesta a la Cámara del programa legislativo, y administrativas como la de vigilar las funciones de la Oficialía Mayor, o dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para que el Senado cumpla sus funciones.

Las funciones de la Gran Comisión son, así, directivas. Entonces hay que observar también a la autoridad “natural” de la Cámara —en términos

---

tidos políticos mexicanos no pueden encasillarse en la misma categoría de los europeos, consideradas sus características; asimismo, también al recordar que nuestro sistema electoral es mixto pero con dominante mayoritario. Sobre esto, puede consultarse a Alexander, Robert J. (ed.), “Introduction”, en *Political parties of the Americas, Canada, Latin America and The West Indies*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1982, y Ruiz Massieu, José Francisco, “Las constituciones y los partidos políticos en América Latina”, en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 1975, pp. 85 a 96.

de teoría parlamentaria y Derecho comparado—: la Mesa directiva. Esta cuenta con una importante característica: la duración de los cargos de presidente y vicepresidentes es únicamente de un mes, sin posibilidad de reelección en el mismo periodo ordinario de sesiones; mientras que la de los secretarios y prosecretarios es de un año. Es claro que esta disposición impide no sólo acumulación de experiencia en el cargo sino un ejercicio efectivo de éste. La Mesa ciertamente abre y clausura las sesiones, dirige los debates, cuida del orden interno en la sala y coordina tareas de índole administrativa. Pero comparte atribuciones importantes con la Gran Comisión. Es decir, la Mesa directiva de esta Cámara, comparativamente con las de otros países muestra un severo cercenamiento de funciones, en favor del grupo parlamentario llamado Gran Comisión. Quizá por ello no tiene graves consecuencias para el desarrollo de las tareas camerales, la renovación mensual de la Mesa.

Sobre la Mesa Directiva del Senado, en todo caso, vale también la misma opinión que la ofrecida sobre su homónima de la Cámara de Diputados, habida cuenta de que también ésta se renueva cada mes. En todo caso, no se puede deducir de aquí que el Derecho Parlamentario mexicano haya desarrollado las funciones de los grupos parlamentarios, sino que ha potenciado solamente las del mayoritario, pero no la de los restantes grupos.

Queda claro, pues, que en México las autoridades de las dos Cámaras, es decir, las Mesas directivas comparten funciones con los órganos denominados Gran Comisión, y más todavía, al considerar la trascendencia de sus funciones y de su integración, estos últimos son los auténticos órganos de control político interno, y no las Mesas, circunstancia explícita en el caso de los diputados e implícita en el del Senado, puesto que en ambos cuerpos colegiados es un único partido el que ha controlado estos órganos: el PRI.

## 2.2 *Apreciaciones sobre el contexto. El status de las legislaturas*

No puede pasarse por alto, en el análisis de la importancia de las comisiones, la referencia a éstas en el contexto de las grandes instituciones políticas en que se mueven: me refiero aquí a que en el juego por el poder, las comisiones legislativas en tanto que forman parte de una estructura mayor, como son las legislaturas, participan de la suerte de éstas.

En el caso del Congreso mexicano, a las circunstancias comunes a las democracias occidentales sobre el escaso protagonismo de los parlamentos

contemporáneos —cualidad que se mide frente al Ejecutivo, principalmente, al ser ambos los órganos políticos—, hay que agregar otras propias de nuestra historia, que explican el *status* de la legislatura, e indirectamente el de sus órganos. El tema de la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo no es privativo de México, y quizá se explica aún mejor en un contexto más afín a nosotros, como el latinoamericano.<sup>9</sup> Tampoco se trata de un fenómeno reciente que resulte explicado solamente a partir del surgimiento del Estado administrativo o social,<sup>10</sup> aunque, por otra parte, la historia mexicana parece mostrar páginas más elogiosas de nuestro parlamentarismo en alguna etapa del siglo XIX que durante buena parte del presente.<sup>11</sup> En todo caso, es conocida la debilidad parlamentaria mexicana, sobre todo ante el Ejecutivo. Y creo que esta característica y la consecuente necesidad de fortalecer la vida parlamentaria, serán la explicación de las sucesivas modificaciones a las normas electorales mexicanas, en cuanto toca a la integración de la Cámara de Diputados, primero estableciendo la figura de los diputados de partido —1963—, luego introduciendo la modalidad del mecanismo de adjudicación de escaños por representación proporcional —1977, un 25% de dicha Cámara se integra aplicando este mecanismo—, modalidad incrementada hasta

---

<sup>9</sup> En este subcontinente se expone como la causa fundamental de la superioridad del Ejecutivo la inestabilidad política imperante en los países de la región, que exige actuaciones rápidas y eficientes, incapaces de ser ofrecidas por el Legislativo. *Cfr.* Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Ariel, 2a. edición, Barcelona, pp. 549 a 552.

<sup>10</sup> *Cfr.* Valadés, Diego, "El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, No. 2, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1986, pp. 50 a 65. Este autor encuentra la explicación del desequilibrio decimonónico a favor de los ejecutivos en los siguientes factores: la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalista y centralista, el poder de la Iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la incultura política.

<sup>11</sup> Habría que aceptar esta idea a partir de la crítica más bien corrosiva que se encuentra en las siguientes ideas de Daniel Cosío Villegas, expresadas en 1947: "en las legislaturas revolucionarias jamás ha habido un solo debate que merezca ser recordado, como lo merecen aquéllos de las legislaturas del 56 a 76 del siglo pasado... Los congresos revolucionarios han sido tan serviles como los del porfirismo, con la diferencia de que este régimen era una tiranía, y la revolución, al levantarse contra él, se propuso diferenciarse. A los ojos de la opinión nacional, sin miramientos de grupos o de clases, nada hay tan despreciable como un diputado o un senador; han llegado a ser la medida de toda miseria humana". Cosío Villegas, Daniel, *La crisis de México*, Hermes, México, pp. 113 a 151. Desde luego que esta opinión no refleja la realidad exacta del Poder Legislativo mexicano, pero sí denuncia la inexistencia de vida parlamentaria durante esa época.

un 40%, quedando el restante 60% compuesto por diputados elegidos por mayoría relativa, proporciones hoy vigentes.

El conjunto de los elementos incidentes en ese *status* de las legislaturas puede ser muy amplio: las cuestiones orgánicas como las ya mencionadas al combinar los elementos grupo parlamentario, mesa directiva y Gran Comisión; también cabría la compartida facultad de iniciativa, la importante figura del veto presidencial y las sorprendentes facultades metaconstitucionales del titular del Ejecutivo Federal,<sup>12</sup> de igual manera el factor tiempo de duración del mandato del propio Ejecutivo, y el variable sistema de partidos entre otras más.

A partir de estos elementos el profesor Michael Mezey ofrece una tipología de legislaturas, aprovechables en Derecho Parlamentario comparado. Mezey propone una clasificación de cinco tipos de legislaturas, apoyándose en dos variables: el papel de las legislaturas en la toma de decisiones (*decision making* o *policy-making function*), y el grado de apoyo que las sustentan, es decir, las actitudes hacia los parlamentos: legislaturas activas, vulnerables, reactivas, marginales y mínimas.<sup>13</sup> Mezey sostiene que en las dos últimas categorías se encuentra la mayoría de las legislaturas del Tercer Mundo.

Si se intenta aplicar el criterio al Congreso Mexicano habría que sostener que considerando las moderadas o mínimas capacidades de decisión con que cuentan nuestras Cámaras, así como el bajo nivel de apoyo, nuestra asamblea representativa cabría en la categoría de *legislatura mínima*,<sup>14</sup> característica que *permea* a los órganos integrantes de ella, y, por tanto, a las comisiones legislativas, en los términos considerados en este trabajo.

---

<sup>12</sup> Analizadas, como se sabe, por Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, 5a. edición, México, 1985.

<sup>13</sup> El juego de las variables se expresa en esta tipología así: legislaturas activas, con fuerte capacidad de decisión y alto nivel de apoyo; vulnerables, capacidades de decisión fuertes y bajo nivel de apoyo; reactivas, capacidades de decisión moderadas y amplios niveles de apoyo, aunque subordinadas a centros elitistas del ejecutivo; marginales, capacidades de decisión moderadas, y bajos niveles de apoyo, y mínimas, con escasas o mínimas capacidades de decisión y altos niveles de apoyo. *Cfr.* Mezey, Michael L., "The function of legislatures in the Third World", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. VIII, No. 4, p. 540.

<sup>14</sup> Al lado, al menos, de la argentina, la brasileña y la peruana, *cfr.* Agor, Weston H. (ed), "Latin American legislative systems: analysis of recent research and a proposal for the future", en *Latin American Legislatures: their role and influence. Analysis for*

### 3. *Las comisiones legislativas*

#### 3.1 *Tipos de Comisiones*

La Ley Orgánica del Congreso General, en el Título destinado a regular la Cámara de Diputados, aplica dos parámetros que suelen ser comunes en el Derecho Parlamentario contemporáneo para clasificar las comisiones legislativas:<sup>15</sup> un criterio temporal y otro funcional. El temporal las tipifica en ordinarias o transitorias. Conforme al primero “se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura” (artículo 50 de la LOC) las comisiones de dictamen legislativo y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Complementariamente, “las comisiones de investigación y las jurisdiccionales se constituyen con carácter transitorio”, los cuatro tipos mencionados integran las comisiones de la Cámara de Diputados. Conforme al criterio funcional, las comisiones de dictamen legislativo se orientan a participar en la función legislativa, mientras que los tres tipos restantes de comisiones cumplen funciones referentes al control parlamentario y a la función financiera.<sup>16</sup>

Similar clasificación de comisiones se encuentra en la parte de la LOC reguladora del Senado: hay aquí comisiones permanentes denominadas ordinarias y especiales (artículo 86 LOC), y hay otras de carácter transitorio (artículo 88 LOC). Pero existen diferencias significativas: las ordinarias, que ascienden a 46, según la LOC (artículo 89), y las especiales, que son tres (artículo 90) —números, ambos, que la práctica parlamentaria ha modificado significativamente—,<sup>17</sup> sí cuentan con principios jurídicos reguladores de los

---

*nine countries*, Praeger Publishers, New York, 1971, mientras que la de Costa Rica sería una legislatura activa y vulnerable, más parecida al Congreso de los Estados Unidos que la mayoría de las legislaturas del mundo, descontando naturalmente las diferencias de recursos y de autoridad de esta última, con relación a la centroamericana; sobre esta última, véase a Oppenheimer, Bruce I., “How legislatures shape policy and budgets”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. VIII, No. 4, pp. 578 y 579.

<sup>15</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 179 y ss.

<sup>16</sup> Existen además tres órganos colegiados denominados comités, en esta Cámara, cuyas funciones son fundamentalmente administrativas, se denominan de Administración, de Biblioteca y de Asuntos Editoriales (artículo 65 LOC).

<sup>17</sup> El senado cuenta ahora con 23 comisiones ordinarias: Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, con cinco secciones, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda, de Desarrollo Económico y Social,

aspectos básicos necesarios para su funcionamiento, como por ejemplo denominación y funciones genéricas para las primeras y específicas para las segundas. En cambio, las de carácter transitorio no son aludidas en la LOC más que en términos lacónicos: “cuando lo determine la Cámara de Senadores se nombrarán comisiones con carácter transitorio, para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico” (artículo 88). En todo caso, las denominaciones de las ordinarias evocan en muy amplia medida la estructuración de la Administración Pública Federal, al igual que ocurre en las de dictamen legislativo de la Cámara de Diputados, y, como éstas, su función es primariamente la legislativa. Las especiales cumplen diversas funciones, atendiendo a su denominación: legislativa, administrativa, de control, entre otras más.

En lo que sigue se revisarán los tipos de comisiones legislativas que regula nuestro Derecho Parlamentario.<sup>18</sup> Se seguirá la tipología adoptada por la

---

de Energéticos, de Planeación Democrática del Desarrollo, de Comercio y Fomento Industrial, de Fomento Agropecuario, de Recursos Hidráulicos y Forestales, de Asentamientos Humanos y Ecología, de Obras Públicas, de Salubridad General, del Sector Social del Trabajo, del Sector Social Agrario, de Turismo, de Pesca, del Distrito Federal, de Justicia, de Reglamentos y de Corrección de Estilo. Las especiales se amplían a nueve: de Estudios Legislativos, con tres secciones, de Administración, de Biblioteca, Medalla “Belisario Domínguez”, Jurisdiccional, de Asuntos Relativos al Pacto Federal, de los Derechos Humanos, de Informática y Editorial. *Cfr.* González Fernández, José Antonio, *op. cit.*, pp. 4560 y 4561.

<sup>18</sup> No se desarrolla en este trabajo el tema de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de manera equivalente a los otros tres tipos de comisiones. Como es muy sabido, esta Comisión es el órgano parlamentario que vincula a la Cámara de Diputados con el órgano técnico llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargada, ésta, del análisis de las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Esta tarea forma parte del denominado “poder de la bolsa”, mismo que comparte esta Comisión con la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Las tareas de control presupuestario son, desde luego, trascendentales y acompañan el surgimiento y desarrollo del parlamentarismo. Pero, considerada su tecnicidad, las cumple la Contaduría Mayor, no la Comisión parlamentaria de Vigilancia. Sí vale resaltar, en todo caso, que esta Contaduría efectúa un control que corre paralelo a algunas de las atribuciones que desempeña la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia creada en 1982 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de ese año) con el propósito básico de “armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público” (véase el Manual de Organización de dicha Secretaría, *Diario Oficial* de 23 de enero de 1990). Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 32 bis, fracción XIII) asigna a esta Secretaría, entre otras atribuciones, la de “coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus res-



LOC para los de la Cámara de Diputados, puesto que resulta sencillo acomodar las de la Cámara de Senadores a dicho catálogo. Tomando en consideración que la orientación de este breve trabajo no es descriptivo de los extremos jurídicos que ofrece nuestro Derecho Parlamentario, regulatorio de las comisiones legislativas, no se reseñan aquí todos los temas que los textos de Derecho Parlamentario suelen abordar, tales como: su reconocimiento constitucional, la designación de sus integrantes, la mecánica de su gobierno interior, o las características de su funcionamiento: constitución, facultades de convocatoria, fijación del orden del día, publicidad o privacidad de sus sesiones, entre algunos temas más. Se da por hecho que la doctrina ha tomado en consideración estas cuestiones, o bien que no resulta difícil encontrar su regulación específica en la LOC. Se ha preferido, en cambio, dirigir la atención a algunos puntos particulares que revisten interés especial, en mi opinión, para la comprensión de las comisiones de nuestro Congreso Federal.<sup>19</sup>

### 3.2 *Las comisiones de dictamen legislativo*

Constituyen el grupo más numeroso de las que integran los congresos y parlamentos contemporáneos. La LOC (artículo 54) enuncia 22 para la Cámara de Diputados, si bien la práctica parlamentaria ha aumentado el número hasta 30.<sup>20</sup> De las de la Cámara de Senadores ya se ha dado noticia.<sup>21</sup>

---

pectivas responsabilidades". Es posible que esta Secretaría haya sido creada como un mecanismo más para enfrentar la corrupción; significa, de hecho, un instrumento de verificación que el propio Ejecutivo estableció sobre sí mismo, ajeno al del Poder Legislativo, implantado quizá para atenuar la en realidad incontrolada gestión sobre sus propios gastos, habida cuenta de que los mecanismos de supervisión parlamentarios se habían transformado ya en tan sólo meros formalismos; *cfr.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 148 a 151.

<sup>19</sup> Los temas enumerados son los que habitualmente la doctrina analiza al revisar el tema de las comisiones parlamentarias. Véase los ya citados autores Sole Tura, Jordi y Miguel A. Aparicio; Santaolalla, Fernando, y Paniagua Soto, Juan Luis. Para el caso mexicano consúltese a González Fernández, José Antonio, también ya citado.

<sup>20</sup> González Fernández da cuenta de ocho comisiones adicionales a las 22 enumeradas por la LOC, seis de éstas pueden ser consideradas de dictamen legislativo: Ciencia y Tecnología; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, Vialidad y Autotransportes; Ecología y Medio Ambiente; Radio, Televisión y Cinematografía, y Derechos Humanos y Asuntos Fronterizos; las restantes dos se denominan de Corrección de Estilo, la primera, y de Información, Gestoría y Quejas, la última. *Idem*, pp. 4551 y 66.

<sup>21</sup> Véase la nota número 17.

Se ha afirmado que las comisiones legislativas son órganos que carecen de facultades de decisión, y que funcionan sobre todo preparando dictámenes que son oportunamente sometidos a los órganos parlamentarios decisivos: los plenos. Y esto es desde luego cierto si el análisis conserva un perfil netamente jurídico. Pero cabe aquí, sin embargo, formular un par de observaciones, que dibujan un panorama distinto explicativo del verdadero alcance del trabajo que cumplen estas comisiones. La primera se refiere a su composición partidaria y a las consecuencias que ésta provoca.

Si bien es cierto que en atención a lo que señala la LOC (artículo 55), todas las comisiones deben integrarse con 17 diputados, sin que exista la obligación jurídica de que esa composición sea proporcional a la fuerza representativa de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, sino sólo una circunstancia facultativa o permisiva,<sup>22</sup> la práctica parlamentaria enseña que esta estructura proporcional se lleva efectivamente a término, como suele ocurrir en otros países,<sup>23</sup> circunstancia que resulta fundamental para los efectos de los dictámenes.

Ocurre que esa integración de las comisiones legislativas, en términos numéricos equivalentes a la que mantienen los grupos parlamentarios en las asambleas, ha producido que con enorme frecuencia los resultados de los trabajos cumplidos en el seno de las comisiones, es decir, los dictámenes que formalmente carecen de todo valor vinculante, se conviertan en realidad en el texto prácticamente definitivo que aprueban los plenos correspondientes. Es decir, es posible afirmar que la labor de negociación llevada a cabo en las comisiones, sumada a la composición partidista de éstas, son factores que han potenciado enormemente la presencia de las comisiones, particularmente los resultados de esa tarea, porque éstos son con gran frecuencia respetados por los plenos.

A ello es posible agregar —nuestra segunda observación— que si el órgano legislativo tiene una arquitectura bicameral, como sucede con el nuestro en correspondencia con la federalidad del sistema político, el punto en donde

---

<sup>22</sup> El artículo 55 indica que la integración partidaria de las comisiones se hará "procurando que en ella se encuentren representados los grupos parlamentarios".

<sup>23</sup> *Cfr.* Orozco Henríquez, José de Jesús, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol. 1, No. 1, pp. 107 y 108.

se concentra el resultado del trabajo parlamentario es en la comisión de la cámara de origen responsabilizada del estudio y emisión del consecuente dictamen, pues la actuación de la colegisladora, revisora, tanto en el nivel del dictamen comisional como en el de la decisión del pleno, expresa la solidez que suele conservar la “propuesta” contenida en el dictamen elaborado por la primera comisión. Es decir, la comisión de dictamen legislativo de la cámara revisora no altera prácticamente nunca el contenido de la minuta que ha sido remitida desde la cámara de origen, e igual cosa ocurre en el nivel del pleno.

Por ejemplo, al revisar el trabajo parlamentario ejecutado durante el periodo 1982-1988 en la materia jurídico-penal —ámbito en el cual la abundante actividad legislativa de la Administración De la Madrid fue especialmente intensa—, se encontró que en un total de 82 iniciativas que afectan este ámbito jurídico, mientras las comisiones correspondientes de la cámara de origen modificaron los términos de la iniciativa en 56 casos, es decir, en un 68.3%; los respectivos plenos, en cambio, alteraron sólo en 10 ocasiones el sentido de tales dictámenes de las comisiones, o sea, 12.2%. Por cuanto hace a la cámara revisora, en esos mismos 82 casos, solamente en una ocasión una comisión alteró el sentido de un proyecto remitido por la colegisladora, y en una ocasión más lo hizo el pleno revisor.

Vale, pues, concluir que hay una notable solidez de los resultados obtenidos en la cámara de origen, mismos que se consiguen en un porcentaje muy elevado desde el periodo de trabajo en las comisiones de dictamen legislativo.<sup>24</sup> Por tanto, puede afirmarse que si bien las comisiones de dictamen legislativo son órganos que formalmente carecen de toda capacidad de decisión, su integración partidaria ha generado un cambio funcional, y los dictámenes que este tipo de comisiones emiten son definitivos y no resultan alterados, en un porcentaje muy superior a las tres cuartas partes del total.

### 3.3 *Las comisiones jurisdiccionales*

Una apreciación que mostrara una destacada participación de las comisiones jurisdiccionales, similar a la que se ha emitido sobre las de dictamen legis-

---

<sup>24</sup> Cfr. Raigosa Sotelo, Luis, *Políticas públicas y función legislativa*, trabajo próximo a publicarse por el Instituto Nacional de Ciencias Penales; véanse en particular los

lativo, muestra sugerentes perspectivas. Es necesario ponderar varios elementos para valorar la actuación de estas comisiones transitorias.

En principio, el carácter propio de la función, en los términos ofrecidos por el Derecho Parlamentario contemporáneo. Ciertamente la función jurisdiccional de las asambleas no se agota con el ejercicio del denominado juicio político, y puede englobar, además de éste, la calificación de las elecciones —o verificación de la validez de actas y credenciales de parlamentarios, en la denominación de la Constitución Española (artículo 70, 2)—, y la valoración de las posibles incompatibilidades de los legisladores. Si bien las tres son actividades materialmente jurisdiccionales, las dos últimas se encuentran más allá de la competencia que es posible asignar a las comisiones que aquí interesan. De hecho, la función jurisdiccional parece ofrecer solamente una “relevancia residual”,<sup>25</sup> sin que se desconozca la importancia mayor de la primera actividad: el juicio político.

El punto de partida para conocer las comisiones jurisdiccionales es el artículo 61 de la LOC: “son comisiones jurisdiccionales las que se integran en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Para simplificar el camino, diremos que de las cuatro clases de responsabilidad que puede fincárseles a los servidores públicos: política, penal, administrativa y civil, solamente en las dos primeras hay intervención del Congreso de la Unión. Por tanto, únicamente de aquéllas se hará aquí referencia.

Como es bien sabido, los supuestos sobre los cuales descansan ambas clases de responsabilidades son muy diferentes: en una, la política, y siguiendo la característica básica del *impeachment* norteamericano que resulta su modelo inspirador, cuestiones de orden político se conocen en un proceso llevado hasta su término ante un órgano político, que las valora con criterios del mismo carácter, político.<sup>26</sup>

---

Cuadros 5 y 5 bis en donde se resume un amplio análisis, efectuado en este trabajo, sobre las 82 iniciativas que en materia penal contempló esa Administración, con una orientación fundamentalmente de Derecho Parlamentario.

<sup>25</sup> El calificativo lo emite Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 248. Esto es más claro en regímenes de orientación parlamentaria.

<sup>26</sup> *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano”, en *Anuario Jurídico*, XI, UNAM, México, 1984, pp. 469 y 470.

Desde luego que esta clase de responsabilidad se explica, entre otras cuestiones, por su referencia al sistema de gobierno.<sup>27</sup> Y cabe agregar que si su origen histórico está en el parlamentarismo inglés, el desarrollo de la responsabilidad ministerial frente al Parlamento, convirtió allí al *impeachment* en una institución anacrónica. La responsabilidad ministerial en el parlamentarismo puede ser individual o colectiva; a esta última se refiere el voto o moción de desconfianza. La individual es de hecho muy poco frecuente —usada, por ejemplo, en Inglaterra sólo en veinte ocasiones en el periodo de 1855 a 1955— ya que se estila más la renuncia del ministro presuntamente responsable.<sup>28</sup> En los regímenes presidencialistas, en cambio, la institución se mantiene viva, aunque también aquí se anuncian señales de decadencia.<sup>29</sup>

En cambio, cuando se hace referencia a la intervención del Poder Legislativo en materia de responsabilidad penal de servidores públicos, ésta se concreta al retiro de una traba procesal —denominada declaración de procedencia— impuesta por el ordenamiento jurídico, en un proceso de naturaleza penal, cuando el sujeto a quien se intenta acusar ante el juzgador cumple funciones que la ley estima deben quedar protegidas de ataques originados más por razones políticas que de estricta justicia. Caso especial es el del Presidente, quien es sujeto sólo de responsabilidad penal, no política. Y para aquélla, el Presidente sería juzgado por el Senado (artículos 108 y 111 de la Constitución).

Hay, pues, comisiones parlamentarias jurisdiccionales en los casos de responsabilidad política y de responsabilidad penal. La LOC, como se ha visto en el transcrito artículo 61, no hace más que remitir a otra ley en donde deberá ser precisada su integración, y luego en el artículo 63 advierte, con una expresión no del todo clara pues al parecer se hace referencia a cuestiones de procedimiento, que “Las reuniones de... las comisiones jurisdiccionales, se llevarán a cabo en los términos de las disposiciones legales apli-

---

<sup>27</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el Derecho Comparado”, en *Las responsabilidades de los Servidores Públicos*, VVAA, Manuel Porrúa, S.A., 1984, pp. 60 y 61.

<sup>28</sup> Cfr. Rush, Michael, *Parliamentary Government in Britain*, Pitman, London, 1981, pp. 258 a 264. También a Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de Gobierno*, UNAM, México, 1976, pp. 81 a 83.

<sup>29</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, *op. cit.*, pp. 103 a 105.

cables". En donde se encuentran las anunciadas normas legales es en la Ley Federal de Responsabilidades. En ésta se regula (artículos 9 a 24) el procedimiento para exigir la responsabilidad política, en los siguientes términos, presentados aquí muy resumidamente: las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados intervienen para dictaminar sobre tres extremos: si la conducta atribuida se corresponde con las señaladas en la ley como suficientes para generar esta responsabilidad, si se trata de un servidor público, y si la denuncia por responsabilidad política procede. De ser así, se turna a la denominada Sección Instructora de dicha Cámara, integrada por cuatro diputados, delante de la cual se desarrolla toda la fase instructora del procedimiento político, a cumplirse en un plazo no superior a 60 días naturales, ampliable de ser necesario por 15 días más, en la que luego de que el denunciante y el servidor público denunciado han fijado sus posiciones, y tras un periodo de pruebas y alegatos, la Sección Instructora formula conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Es la Cámara, naturalmente, quien decide si procede acusar al denunciado ante el Senado o no.

En correspondencia con la Instructora, en el Senado se designa la Sección de Enjuiciamiento ante la que una Comisión de la Cámara de Diputados—creada específicamente para este efecto, por lo que se trata de una comisión jurisdiccional, según las disposiciones de los artículos 52, 61 y 63 de la LQC— sostendría la acusación. Aquí también las partes formularán alegatos y con base en éstos, las consideraciones de la acusación, y en su caso el resultado de las comparecencias de las partes y otras diligencias que eventualmente hayan procedido, la Sección de Enjuiciamiento precisará sus conclusiones, las que se someterán a discusión en el pleno del Senado para que éste pronuncie la sentencia que corresponda.

Cabe aquí señalar el alcance de la actuación de las comisiones en esta función jurisdiccional. Conforme al texto legal, todo el procedimiento se inicia a partir del dictamen emitido por las dos comisiones ordinarias de dictamen legislativo: de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Si éstas acreditan los tres elementos mencionados se turna la denuncia a la Sección Instructora de la Cámara; en el caso contrario, no hay continuación del procedimiento político. La llave para el juicio político está, al parecer, en manos de estas comisiones. Sin embargo, es posible suponer, que se manifieste inconformidad con el dictamen en el nivel del pleno. Si esto es así, parece procedente aceptar que la decisión que en este nivel se adopte será la definitiva, independientemente de su acuerdo o discrepancia con el dictamen comi-

sional. Por supuesto, la composición partidista de las comisiones y de la asamblea es definitiva para que se actualice el caso.

Vale precisar algunos extremos sobre el carácter que ostentan y las funciones que cumplen las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento. Se trata de auténticas comisiones parlamentarias, y la Instructora corresponde a las denominadas jurisdiccionales de la Cámara de Diputados. El artículo 11 de la Ley de Responsabilidades hace referencia a unas comisiones, una para cada Cámara, que aparentemente tendrían la función de sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley, pues así lo expresa el propio artículo, y de donde se tomarán cuatro integrantes de cada Comisión para que formen las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento.

Sin embargo, estas Comisiones del artículo 11 no vuelven a ser nombradas en la Ley, ya que todo el proceso político, como se ha visto, se sustancia ante las Secciones y las Asambleas de las Cámaras, excepción hecha de la comisión de tres diputados, mencionada, que sostiene la acusación ante el Senado. Es decir, las comisiones de donde se “designan” los cuatro integrantes de las Secciones no cumplen ninguna función específica ni tampoco genérica, puesto que las funciones jurisdiccionales están a cargo de las Secciones, las que son materialmente comisiones parlamentarias. Resulta, por tanto, oscura si no es que hasta absurda su regulación.<sup>30</sup>

El tema admite una observación más. Surge la duda acerca de la correcta ubicación de las normas que regulan la estructura y funcionamiento de las comisiones jurisdiccionales. Es decir, procede cuestionar si la Ley Federal de Responsabilidades incorpora elementos normativos que debieran encontrarse en la Ley Orgánica del Congreso, habida cuenta de que la integración de

---

<sup>30</sup> Vale recordar que la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades que el Ejecutivo remitió al Senado, no hacía referencia a una comisión sino a un “grupo” en cada cámara, e incluso precisaba su composición: dieciséis diputados y diez senadores. De esos grupos, mediante insaculación por sorteo se obtendrían los cuatro integrantes de cada sección. Quizá sea más congruente la iniciativa al proponer grupos, y no comisiones. También es de resaltar que se aplicaría el procedimiento de insaculación por sorteo y no el de designación de los integrantes de secciones, como resultó finalmente aprobado. Aquél favorecía la imparcialidad, en la actuación de legisladores, aunque quizá en demérito de la capacidad para realizar la función específica. *Cfr. Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados, México, s.f., pp. 18 y ss.

las comisiones parlamentarias que esta Ley nombra Secciones, así como la regulación del procedimiento jurisdiccional, caben en el supuesto a que se refiere el artículo 70 Constitucional, que ordena que la ley reguladora de la estructura y funcionamiento internos del Congreso —ley que reviste la característica de no ser promulgable ni vetable por el Presidente— debe ser expedida en exclusiva por el Poder Legislativo sin intervención alguna del Ejecutivo Federal.

Me parece que una interpretación en este sentido es la correcta. Si, por una parte, la función jurisdiccional parlamentaria circunscrita al juicio político está concebida por el ordenamiento mexicano impregnada de politicidad: por el órgano que la cumple, los criterios de valoración de la conducta, la misma conducta del servidor público y las sanciones resultantes; y si, por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso es una Ley especial tanto por la materia que regula como por el procedimiento legislativo para su formación, no se observa un criterio jurídico suficientemente válido para fundamentar que la integración de las comisiones y la sustanciación del procedimiento jurisdiccional escapen a la ley especial a que se refiere el citado artículo 70 Constitucional.<sup>31</sup>

En nuestro esquema constitucional podría argumentarse que en el caso no se trata de violación al artículo 49 Constitucional, puesto que no se presenta una delegación de poderes del Legislativo al Ejecutivo, ya que no hay “facultades extraordinarias”, habida cuenta que ambos poderes han participado en la creación de la Ley Federal de Responsabilidades. Pero éste es más bien el caso de expresa prohibición a que el Ejecutivo participe, como normalmente lo hace, en la función legislativa.

Hay en el artículo 49 Constitucional una prohibición a delegar funciones entre poderes contraviniendo la distribución de éstos que la Constitución ha construido. Así, ninguna de las Cámaras puede delegar a la otra, o al Congreso como Asamblea única, sus facultades exclusivas; tampoco es posible, como pareciera ser aquí el caso, que un derecho de monopolizado ejercicio por el Congreso pueda ser compartido, con otro poder, parcial o totalmente, ni siquiera por expresa voluntad de aquél pues para ello no tiene potestad. Y es exactamente éste el asunto en cuestión: la materia legislativa que no

---

<sup>31</sup> Sobre el tema, consúltese provechosamente a Torres del Moral, Antonio, “Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, *op. cit.*, pp. 7 a 22.



comparte —ni puede hacerlo— el Poder Legislativo con el Ejecutivo es la que tiene por objeto regular la estructura y funcionamiento internos del Congreso, y toda cuestión que trate estas materias debe estar contenida en esa Ley especial a que se refiere el artículo 70 de la propia Constitución. Por tanto, la creación de comisiones parlamentarias o, en general, de órganos que conformen la estructura del Congreso, así como la asignación de funciones a éstos, son directrices que deben estar en un ordenamiento que satisfaga los extremos del artículo 70 Constitucional.

De lo dicho parece ser necesario concluir que el artículo 61 de la LOC y con él todos los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades que se refieren a la integración y funcionamiento de las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento, son violatorios de los artículos 70 y 49 de la Constitución y, por tanto, del principio de separación de poderes, toda vez que aquel precepto delega a otra ley diferente a la Orgánica normas que sólo esta última puede contener.

Si se aceptan los argumentos hasta aquí expuestos, es decir, si se considera correcto que está en entredicho la validez de algunas de las normas contenidas en las dos leyes mencionadas, por haber sido emitidas en contra del procedimiento constitucional indicado, habría también que admitir la posibilidad de impugnar la validez de los procesos que sean sustanciados aplicando dichas normas inválidas. Es decir, parece que aquí se abre una vía para someter la procedencia de juicios políticos a la autoridad vigilante de la constitucionalidad de los actos de autoridad. El tema me parece que rebasa los alcances de este trabajo y, por tanto, no se aborda aquí aunque sí amerita este comentario.

Resta mencionar brevemente la participación de las comisiones del Poder Legislativo en el procedimiento para la declaración de procedencia. Aquí, interesa apuntar que hay participación solamente de la Cámara de Diputados, y dentro de ésta, de la Sección Instructora quien “practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita” (artículo 25 LOC). El dictamen resultante no será vinculante para la Cámara pues la decisión de ésta será, por supuesto, libre.

La regulación sobre el mecanismo con que se inicia este procedimiento puede plantear algún problema. Dice el artículo 25 de la LOC que el punto

de partida es una denuncia, una querrela o un requerimiento del Ministerio Público. No parece generar dificultad la tercera alternativa ya que si el representante social ha presentado el requerimiento, se da por sentado que, de prosperar, aquél continuará el procedimiento ante la autoridad jurisdiccional correspondiente y, en caso contrario, de no resultar declarada la procedencia, tendría que esperar a que concluya su encargo el servidor público cuya función está protegida con el obstáculo procesal para poder continuar el mencionado procedimiento penal.

Pero si se trata de un particular denunciante o querellante, sucede que si la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia emite una declaración dando lugar a proceder en contra del inculcado, tal decisión no es vinculatoria para el Ministerio Público pues éste conserva el monopolio del ejercicio de la acción penal. Así, puede integrar una averiguación previa que concluya en la determinación del no ejercicio de la acción penal, pero el inculcado habría sido ya separado de su empleo, cargo o comisión y, por tanto, existe una alteración fundamentada en una apreciación provisional que resultó equivocada al no ejercer la acción penal el Representante Social. Procedería, por tanto, la reposición del inculcado en el cargo. Me parece que el procedimiento que aquí se considera constituye en rigor una participación del órgano legislativo en una función jurisdiccional que naturalmente no le corresponde: la penal, y en la cual, de acuerdo con lo establecido por el ordenamiento mexicano, participan no más que dos autoridades: una formalmente administrativa, durante la fase de la averiguación previa, y otra, la jurisdiccional, que culmina con la sentencia. La declaración de procedencia se inserta en este esquema y no se pretende con ella, por tanto, más que lo que se ha dicho: establecer una traba procesal de materia penal impidiendo la actualización de la autoridad jurisdiccional frente al inculcado. Por ello, parece razonable mantener el resto de circunstancias que envuelven al procedimiento penal como están, de manera que no se observa una fundamentación clara para que el obstáculo procesal se retire cuando lo solicita un particular por medio de denuncia o querrela, figuras que son dables solamente ante la autoridad que desarrolla la averiguación previa. Creo que valdría conservar solamente al Ministerio Público como único facultado para requerir al órgano político la declaración de procedencia. Los otros supuestos podrían generar problemas que aparecerían como invasión de funciones entre poderes —aquí de sentido inverso a la mencionada de la Ley de Responsabilidades—, del Legislativo frente al Ejecutivo.

### 3.4 *Las comisiones de investigación*

Me parece conveniente abordar el tema de las comisiones de investigación haciendo referencia a las diferentes perspectivas que se han ofrecido para explicar el carácter de la función que desarrollan. Al formular los comentarios primeros acerca de los tipos de comisiones, se afirmó que las funciones a cumplir por éstas son las propias de las cámaras: la legislativa, la de control y la financiera, cuestión, por otra parte, sobre la cual no existe unanimidad doctrinal. Pero lo importante aquí es precisar si la función que cumplen las comisiones de investigación es la de control, o es otra, diversa a la legislativa y a la financiera, habida cuenta de que estas últimas son llevadas a cabo por las de dictamen legislativo, la primera, y la financiera es realizada por la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y por la de dictamen legislativo denominada de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

El tema procede cuando se recuerda que si por una parte el concepto de control parlamentario resulta ciertamente polémico y difuso,<sup>32</sup> por otra, un sector de la doctrina extranjera encuentra mejor acomodo para la función que cumple esta comisión en el capítulo del Derecho Parlamentario que analice los instrumentos de información de que se valen los parlamentos para cumplir sus tareas, al lado de las preguntas y las interpelaciones.<sup>33</sup> Es decir, estos tres procedimientos no son formas de control parlamentario, como tradicionalmente se sostiene, sino meros instrumentos de que se valen los parlamentos, para obtener información, y su carácter es polivalente, de manera que esa información puede ser aprovechada para la ejecución de las funciones parlamentarias, entre ellas la de control. Creo que la postura ofrece un interesante enfoque, aunque su ámbito de discusión pareciera no proceder en el caso mexicano, si se recuerda que en los términos en que está redactado el artículo 93 Constitucional, que establece esta clase de comisiones, ofrece una aparente única salida para los resultados de las tareas de investigación: ponerlos en conocimiento del Ejecutivo Federal.

---

<sup>32</sup> Un acercamiento sobre el tema se encuentra en Raigosa Sotelo, Luis, "El control parlamentario en España", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, *op. cit.*, en particular las páginas 159 a 171.

<sup>33</sup> *Cfr.* Santaolalla, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, 1982, pp. 19 y ss. En el mismo sentido, Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las comisiones de investigación de las Cortes", en *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 10, monográfico, *op. cit.*, pp. 144 a 147.

Sin embargo, considero que esta norma no puede interpretarse en el sentido de que los resultados de la investigación solamente puedan ser utilizados o aprovechados por el Ejecutivo Federal, como un instrumento más de apoyo a este poder en tanto que controla o supervisa a su sector periférico: la Administración Pública Federal Paraestatal. Estimo, en cambio, que los resultados que arrojen las actividades de estas comisiones pueden y deben ser aprovechados por el Poder Legislativo para cumplir cualquiera de las funciones a su cargo: para legislar, para controlar al Ejecutivo y en el “poder de la bolsa”.

Esta interpretación aproxima la manera de entender las comisiones de investigación a la recién mencionada que las ubica solamente como instrumentos de información. En consecuencia, habría que unir esta actividad realizada por las comisiones de investigación con las comparecencias y los informes del Ejecutivo. Sobre la última, vale apuntar que la obligación constitucional impuesta a los secretarios de despacho de informar al Congreso sobre sus respectivos ramos (artículo 93, párrafo primero) es, por supuesto, distinta a la señalada para el titular del Ejecutivo (artículo 69), no solamente por el contenido sino sobre todo por la trascendencia política del segundo. Aquélla es en rigor una “memoria” que tiene el objetivo concreto de informar al Congreso.<sup>34</sup>

Cercana a esta actividad está la señalada por el mismo artículo 93, párrafo segundo, en donde se otorga a cualquiera de las Cámaras la facultad

---

<sup>34</sup> La disposición hace referencia al mismo tipo de deberes que por ejemplo las Constituciones de Argentina (artículo 90) y de Costa Rica (artículo 144) imponen a sus respectivos ministros. Se trata de informar al Congreso. Toda vez que el artículo no especifica si los informes deben ser presentados por escrito u oralmente, puede usarse cualquiera de las dos, o ambas, formas para cumplir la disposición constitucional. En realidad, en los primeros años de la Administración De la Madrid (1982-1988) comenzó a ponerse en aplicación esta desusada norma, cuando la totalidad de los secretarios y el jefe del Departamento del Distrito Federal se presentaron ante el Poder Legislativo, pero no ante el Pleno del Congreso sino ante las respectivas comisiones vinculadas por materia con cada dependencia. La comparecencia se hizo extensiva a los Procuradores de la República y del Distrito Federal, funcionarios también dependientes del Ejecutivo, aunque no obligados a cumplirla, pues no son mencionados en la Constitución. Las sesiones no se limitaron al informe rendido por los funcionarios, pues se abrieron periodos de preguntas parlamentarias. Estas comparecencias son complementarias al informe anual que el Presidente rinde al Congreso de la Unión, ahora en noviembre, al abrirse el primer periodo de sesiones ordinarias.

de solicitar la comparecencia de esos funcionarios designados para informar “cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”. En 1974 se amplía esta facultad congresional para citar a los jefes de los departamentos administrativos, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a los directores y administradores de las empresas públicas.

El informe anual del Presidente es, en cambio, el acto político de mayor trascendencia de cada año, con excepción de aquéllos en que se celebran elecciones.<sup>35</sup> No tiene, pues, el limitado alcance de las reuniones con el Congreso, de los secretarios y jefes de departamento administrativo y demás funcionarios mencionados, todos designados y responsables en principio —salvo la denominada “responsabilidad de servidores públicos”— sólo ante el Presidente. El informe del Presidente no es una “memoria”, tanto por su contenido como por su significado y trascendencia, y pareciera desbordar, en la práctica, la posibilidad de clasificarlo únicamente como un acto dentro de la función legislativa de investigación. Ciertamente lo ofrece un poder a otro, pero el uso de los medios de comunicación masiva le confieren una difusión enorme, de la cual carecen otros actos políticos. Más que un evento en donde se satisfagan las condiciones para que el Poder Legislativo cumpla una función propia de éste, resulta un acto en beneficio del Ejecutivo.

Mas la interpretación tradicional sobre las comisiones de investigación que las entiende como modos de control parlamentario, también resulta convincente, si se recuerda que las características de estos órganos los acerca a la función de control más que a ninguna otra. En los regímenes parlamentarios se ha reconocido que las tareas que desarrollan estas comisiones “guardan una estrecha relación con la actividad de control parlamentario”.<sup>36</sup> Pero de mayor relevancia aún que las de esta clase de sistemas políticos, que parecen prestar más atención a los grupos parlamentarios, son las comisiones de investigación en el régimen presidencialista norteamericano,<sup>37</sup> tomando en cuenta el significativo protagonismo de las comisiones en general, del Con-

<sup>35</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 113 a 115.

<sup>36</sup> Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 159. Cito precisamente a este autor quien considera a las comisiones de investigación como mecanismos de información.

<sup>37</sup> Cfr. De la Cruz Ferrer, Juan, “El control parlamentario de la Administración en el sistema constitucional norteamericano”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, tomo II, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 984 y ss.

greso Americano, mayor que en otros países.<sup>38</sup> Específicamente en el caso de esta nación, la figura se encuadra en el campo de las relaciones ejecutivo-legislativo, pero entendido no tan sólo como un enfrentamiento entre estos dos poderes, sino algo más: el objetivo fundamental es el control sobre un tercer elemento: la Administración, que se entiende separada de ambos: “el poder ejecutivo no tiene uno sino dos *managers*: el Presidente y su rival, el Congreso pues casi todo lo que hace el Presidente puede hacerlo el Congreso, y, a veces, con mayor eficacia”.<sup>39</sup>

Así, se reconoce que el Congreso dispone de un buen arsenal de instrumentos en sus manos, a partir de sus atribuciones legislativas señaladas por la Constitución, para controlar la acción del Ejecutivo, aunque estas herramientas no resuelven la cuestión de la supremacía de uno u otro poder sobre la Administración:

1. El Congreso, a través de leyes, crea las agencias gubernamentales, determina su jurisdicción, autoriza sus programas y los medios para realizarlos y señala los instrumentos para hacer cumplir las acciones de esas agencias.
2. El Congreso señala los límites de actuación de las oficinas del Ejecutivo, a través del control del presupuesto.
3. El Congreso supervisa la actuación del Ejecutivo, a través de las audiencias y de las investigaciones llevadas a cabo por sus órganos denominados comités.
4. La confirmación por parte del Senado de los principales cargos del Ejecutivo, abre la puerta a la posibilidad de que algunos cargos gubernamentales sean otorgados, negociadamente, a personas muy cercanas al Congreso.

---

<sup>38</sup> La figura se extiende incluso a los regímenes autoritarios socialistas. Una noticia sobre esto se encuentra en Barquín Alvarez, Manuel, “El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, *op. cit.*, pp. 40 a 45.

<sup>39</sup> Koenig, Louis, *The Chief Executive*, citado por Juan de la Cruz Ferrer en *op. cit.*, p. 967. El origen de la discusión versa sobre el alcance de las atribuciones del Poder Ejecutivo, a partir de la interpretación que se le dé al concepto de *executive powers*, que establece el artículo II de la Constitución Americana: “El Poder Ejecutivo se depositará en un Presidente de los Estados Unidos”. A mediados del siglo pasado las

5. La expedición de las normas aplicables a los servicios militar y civil, permite al Congreso impedir la libre actuación de los funcionarios del Ejecutivo sobre sus subordinados.
6. La preeminencia de algunos miembros del Congreso en ciertos comités influyentes, les posibilita para imponer criterios u obtener posiciones ventajosas concretas.<sup>40</sup>

En contrapartida, es claro que el Presidente cuenta con medios jurídicos a su disposición para proteger su propia posición, y, a la vez, controlar a la Administración. Mas lo que me importa aquí resaltar es la posición que ocupan las comisiones de investigación entre las herramientas a disposición del Congreso para controlar la Administración.

En todo caso, no es desde luego parecido a este esquema constitucional americano de equilibrio entre poderes, el que se expresa en nuestro sistema mexicano, cuestión válida tanto si el enfoque es político, como si lo es jurídico. Para este último, la regulación sobre las comisiones de investigación es el ejemplo que aquí procede introducir. Por supuesto que se inserta en el campo de las relaciones ejecutivo-legislativo. Pero su ámbito de acción está lamentablemente limitado. Si bien parece correcto interpretativamente traspasar las reducidas fronteras que la Constitución ha marcado, cuando indica que sus resultados sólo se darán a conocer al Ejecutivo, y hacer que éstos puedan aplicarse de manera amplia, no se aprecia la viabilidad de lograr lo mismo con relación a su objeto: el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria; es decir, la mayor parte del conjunto denominado "sector paraestatal". Sobre esto, no es posible admitir que alguno de los órganos de la Administración Centrali-

---

posiciones extremas mostraban, de un lado, a los partidarios del Ejecutivo, quienes sostenían que los actos de la Administración debían ser siempre acordes con la voluntad y bajo la dirección del Ejecutivo. Los "congresionalistas", del otro lado, defendían que las facultades que el mismo artículo II le otorga al Ejecutivo son las únicas que, en rigor, le corresponden. Esta disputa, se ha dicho, entre el Congreso y el Presidente sobre la supervisión de la Administración no ha sido ya superada, de manera que la permanente lucha para ejercer el control sobre la Administración muestra la verdadera imagen de la realidad. Sobre este tema, consúltese a Pyle, Christopher H. y Richard M. Pious: *The President, Congress and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics*, The Free Press, New York, 1984, pp. 155 a 157.

<sup>40</sup> Cfr. Pyle, Christopher H. y Richard M. Pious, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

zada pueda ser objeto de investigación por parte de estas comisiones, pues la norma no admite esta posibilidad. A pesar de ello, cabría sostener que si bien su objetivo es controlar a las paraestatales, esto no es obstáculo para que puedan solicitar cualquier tipo de documentación o información referente a su funcionamiento —informes de desarrollo o auditorías de las entidades sujetas a investigación, por ejemplo— de las Secretarías de Estado que tengan vinculación con ellas, como la de Programación y Presupuesto o la de la Contraloría, entre otras más. Es así como se desprende del artículo 101 de la Ley Orgánica del Congreso, aunque éste se refiera solamente a la Cámara de Senadores. También la Cámara de Diputados goza del derecho de solicitar informes y documentos a las oficinas públicas centrales, en atención a que así lo dispone el artículo 89 del Reglamento del Congreso.

No se objeta, en cualquier caso, que las comisiones de investigación puedan constituirse únicamente para el efecto de revisar el funcionamiento de estas paraestatales. Y aquí queda agregar que el limitado campo de verificación sobre la Administración Pública es cada vez más reducido si se suma a lo dicho que el Sector Paraestatal era muy numeroso durante la Administración López Portillo (1976-1982), periodo en el cual se incorpora a la Constitución (1977) este mecanismo congresional de control sobre el Ejecutivo: en 1982 las entidades paraestatales ascendían a 1,155, mientras que en 1989, el número se había ya reducido considerablemente hasta 390, como consecuencia del proceso de desincorporación, iniciado en 1983, que significa una reforma estructural del Sector Paraestatal, a través de privatizaciones, fusiones, liquidaciones, o transferencias a gobiernos locales de las entidades de este sector.<sup>41</sup> Esto, por supuesto, no significa abogar por su desaparición, sino solamente marcar sus alcances limitados al día de hoy.

También habría que ofrecer algunas precisiones acerca del procedimiento a cumplir por las comisiones, en concreto, lo que debe anotarse es la carencia de regulación específica sobre el tema. Por cuanto hace a la Cámara de Diputados, hay remisión expresa a las disposiciones reglamentarias (artículo 63 de la LOC). Para el Senado sería aplicable el artículo 101, ya mencionado. En éste se encuentra una previsión para el caso en que no se atienda una solicitud legislativa, por el Ejecutivo: formular una queja ante el titular de la dependencia correspondiente o al Presidente de la República. Esta medida,

---

<sup>41</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El nuevo perfil de la economía mexicana*, 1990, pp. 16 y 17.



en todo caso, no parece ser suficiente garantía para alcanzar resultados satisfactorios y creo que convendría intentar algún mecanismo sancionatorio orientado a la entrega de la documentación o informe solicitado. En contrapartida, existe una excepción a la obligación de entrega de documentación, si en el caso se clasifica el asunto como secreto (artículo 89 del Reglamento). El concepto es suficientemente ambiguo como para permitir que sea el Ejecutivo quien decida la calidad de la información solicitada. El asunto, en todo caso, no adquiere relevancia mientras no se actualice el supuesto de esta prevención reglamentaria.<sup>42</sup>

Resta saber si estas comisiones están autorizadas para requerir la presencia de funcionarios y empleados del Ejecutivo y aun de particulares. Ni la Ley Orgánica del Congreso ni su Reglamento vigente contienen disposición expresa que autorice a las comisiones de investigación a citar a funcionarios o empleados públicos o a particulares ante ellas para ser interrogados.

Ciertamente, el artículo 102 de la LOC —en donde se encuentra una atribución conferida sólo al Senado— y el 90 de su Reglamento —disposición aplicable a ambas Cámaras— autorizan a los miembros de cualquier comisión a entrevistarse con los funcionarios públicos: el Senado sin discriminación del nivel del funcionario y la Cámara de Diputados únicamente con aquéllos a que se refiere el artículo 93 Constitucional. Sin embargo, no es éste el asunto preciso que aquí se discute, porque no se trata de “entrevistar” a miembros del Ejecutivo, sino de citarlos, compulsivamente si es necesario, a audiencias, a *hearings*.

No creo que este silencio jurídico deba interpretarse en sentido negativo: de manera que las comisiones de investigación mexicanas carezcan de la facultad de convocatoria. Me parece, en cambio, que es correcto interpretar que

---

<sup>42</sup> Hay algunos ejemplos en Derecho comparado que pueden ser ilustrativos acerca de posibles interpretaciones al vago término “secreto”: secreto político y militar, en Italia, *Cfr. Manzella, Andrea, “Le funzione del Parlamento in Italia”, en Rivista trimestrale di Diritto pubblico, No. 2, 1974, p. 398*; negociación de tratados y seguridad nacional, en Argentina, *cfr. Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino, tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1986, p. 108*. Para los Estados Unidos se recuerdan los casos de materias reservadas en exclusiva a otra rama del gobierno, como por ejemplo el caso del indulto y las operaciones tácticas militares, *cfr. Fisher, Louis, Constitutional Conflicts Between Congress and the President, Princeton University Press, Princeton, 1985, p. 204*.

con base en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, el que le otorga al Congreso las facultades implícitas, es posible que éste, sus Cámaras y sus órganos internos en que se estructuran para el cumplimiento de sus funciones, como son las comisiones de investigación, lleven a cabo los actos necesarios y convenientes dirigidos al ejercicio de todas sus atribuciones. Podría aquí argumentarse en un sentido interpretativo-restrictivo: que esta fracción concede facultades implícitas sólo en materia legislativa puesto que señala textualmente “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Sin embargo, estimo que por facultades implícitas debe entenderse aquellas que concede al Congreso de la Unión los instrumentos que necesita para ejercer todas sus funciones. Esta ha sido, por otra parte, la mecánica de fundamentar constitucionalmente la facultad de investigación congresional, y sus consecuencias, en los casos argentino y norteamericano, aun cuando sus respectivas constituciones hacen referencia expresa solamente a la función legislativa.<sup>43</sup>

Por otro lado, la comparecencia, ya de servidores públicos, ya de particulares, requeriría reglamentación, de manera que se definan las consecuencias por el incumplimiento de un citatorio parlamentario, la fundamentación jurídica de una posible negativa a declarar y, en general, la tutela de sus derechos fundamentales.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Las constituciones norteamericana y argentina han regulado las facultades implícitas así: Constitución norteamericana: artículo I, sección 8, último párrafo: “(E Congreso tendrá facultad:) Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios”. Constitución argentina: artículo 67, inciso 28: “(Corresponde al Congreso:) Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”.

<sup>44</sup> En Italia el profesor Recchia ante esta carencia normativa, alerta sobre la necesidad de prestar suficiente atención a las garantías del ciudadano cuya colaboración es exigida por las comisiones de investigación de este país. El Parlamento Italiano adopta, a veces, procedimientos de tipo judicial al aplicar las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, y, en otras, procedimientos de tipo parlamentario, incluso en el transcurso de una misma audiencia. Es claro que son situaciones con tratamientos diferentes, ya que en el primer caso los testimonios formales deben suponer la necesaria asistencia del defensor, hipótesis dispensable en el supuesto de audiencias parlamentarias libres. *Cfr.* Recchia, Giorgio, “Información parlamentaria y garantías fundamentales”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), No. 40, 1984, pp. 16 y ss.

Resta, por último, hacer referencia al tema de la constitución de estas comisiones. El problema es la respuesta a la pregunta de cómo debe entenderse el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional: "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria".

Caben aquí aparentemente dos posibles interpretaciones que llevarían a consecuencias muy diferentes. Una primera que entenderá el artículo en el sentido de que la facultad de constituir estas comisiones compete a las minorías, particularmente en el caso de la Cámara de Diputados en donde se requerirían no más de un 25% de ellas para decidirlo, es decir, 125 diputados. La segunda interpretación sería en el sentido de que la cuarta parte a que se refiere el artículo es la indispensable para solicitar que las Cámaras las constituyan, pero que la facultad para hacerlo es de éstas, de la mayoría; en los términos en que proceda una votación válida para ello.

Podría argumentarse a favor de la primera interpretación que la facultad de control tiende a considerarse como propia de las minorías, y que éste es el sentido en que se ha expresado la teoría, al menos en los regímenes parlamentarios.<sup>45</sup> También puede decirse que no es dable otra posible interpretación, puesto que sería un absurdo exigir que para constituir una comisión de esta clase deban reunirse 125 firmas de diputados, y que si se cuenta con 124 o menos, ya no es posible solicitarla ni, por tanto, constituirla. Sin embargo, parece que la problemática sobre la interpretación de este artículo consiste en el enfrentamiento entre una interpretación, la primera, que ofrece la expresión más bien de un deseo, de un propósito, frente a la segunda, que entiendo expresa correctamente lo que esta norma constitucional dispone.

Cierto es que diversos autores han manifestado que la función de control es propia de las minorías, y no de las mayorías. Pero sus referencias son a los regímenes parlamentarios y no a los presidencialistas, porque en aquéllos el juego se expresa no entre "poderes" sino entre Gobierno-Oposición,

---

<sup>45</sup> Cfr. Raigosa Sotelo, Luis, "El control parlamentario en España", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, op. cit., pp. 159 y ss.

entendida ésta como la minoría más numerosa de los órganos legislativos. Es muy conocido que en el Derecho Parlamentario alemán existen disposiciones que establecen la obligación de constituir esta clase de comisiones, si así lo decide una cuarta parte de sus miembros (artículo 44 de su Ley Fundamental); pero también lo es que este artículo se expresa de manera explícita al otorgar esta atribución a la minoría mencionada.

En el mismo contexto parlamentario, en realidad, la mayoría de estos regímenes asignan la facultad de crear estas comisiones a los plenos y no a las minorías, lo que resalta aún más la singularidad del caso alemán.

Tampoco es un argumento suficientemente sólido el que se funda en el absurdo. Por ejemplo, el caso español ofrece varias alternativas para solicitar la creación de una comisión de investigación en el Congreso de los Diputados, que son creadas, como expresamente lo dice el Reglamento (artículo 52, 1), por el Pleno, y una de ellas es que formule la propuesta una quinta parte de los miembros de la Cámara. Aunque la proporción exigida aquí es menor que la mexicana, no deja de ser un porcentaje sin fundamento racional aparente. Y hasta ahora no se han levantado voces que condenen la disposición por absurda.

Pero me parece que la disposición contenida en el artículo 93 no deja lugar a dudas, a partir de la expresión escrita. En principio, no se encuentran en ella palabras vagas, ubicables en "zonas de penumbra" que presenten dificultad en su interpretación. Cuando allí se hace referencia a las Cámaras no puede aceptarse algo distinto al órgano primario de éstas: los Plenos; lo que allí dice, por tanto, es que éstos, una vez que se ha satisfecho el requisito del número mínimo para solicitar la creación de estas comisiones, podrán crear y también podrán no crear, pues para ello no están vinculados, la comisión que les haya sido propuesta. Es decir, en la expresión "tienen la facultad" no creo que pueda encontrarse otra cosa más que una acción con un contenido normativo o deóntico facultativo. El sujeto a quien le está dirigida la norma: el Pleno se encuentra con un contenido que se expresa: "te está permitida la conducta *I* (integrar la comisión) y también te está permitida la conducta *no I* (no integrar la comisión)". Por tanto, si ambas acciones están permitidas, el Pleno satisface el contenido deóntico de la norma cumpliendo cualquiera de las dos. ¿Es posible imaginar argumento más ilógico que el de creer encontrar en esa frase "tienen la facultad" un contenido normativo equivalente a "te está permitida la conducta *I* y no

te está permitida la conducta no I", es decir, es *obligatorio I*, como pretende la interpretación primera? <sup>46</sup>

Pero aun cuando el argumento no se busca por el lado del rigor jurídico, aplicando métodos de lógica deóntica, sino que se pretende la aplicación de criterios de carácter más bien político, habrá que decir que en favor de la segunda interpretación opera el principio de la mayoría, que exige, naturalmente, el respeto por las minorías, pero que no puede significar sustitución de aquélla sino, ante todo, respeto por las reglas del juego. Es decir, la facultad de crear comisiones adicionales a las expresamente señaladas en la ley, no ha sido otorgada, en ningún sitio del orden jurídico mexicano, a otro órgano más que a los plenos de las Cámaras. Estas funcionan como órganos colegiados y sus decisiones son válidas si se dan los supuestos que la propia legislación señala: quórum y votaciones. Si éste es el mecanismo que se aplica en el Derecho Parlamentario, resulta congruente esperar que una alteración al mismo se encuentre explicitada de manera totalmente clara. Así ocurre en el caso germano, ya citado. Pero en el mexicano que aquí se comenta lo que está perfectamente claro es que no hay una excepción indiscutible a la mecánica normal de funcionamiento parlamentario para tomar decisiones. Y más aún, la interpretación ofrece claridad pero precisamente en el sentido normal: decide el Pleno y no la minoría.

---

<sup>46</sup> Acerca de la aplicación de lógica deóntica para los conceptos normativos, puede consultarse a Alchourron, Carlos E. y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Astrea, Buenos Aires, 1974, pp. 36 y ss.

## GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SISTEMA DE PARTIDOS\*

Manuel RAMIREZ \*\*

*SUMARIO: I. Grupo parlamentario y partido político en el Estado social y democrático de nuestros días; II. Grupo parlamentario y partido político: resumen de una problemática; III. La relación entre sistema de partidos y grupos parlamentarios, y IV. Grupo parlamentario, Parlamento y democracia: Algunas conclusiones desde la perspectiva española actual.*

Abordar la problemática actual de la relación entre grupos parlamentarios y sistema de partidos requiere, como requisito previo, situar la cuestión en el marco de la clase de Estado en la que realmente ambos conceptos (grupo y partido) han llegado a convertirse en protagonistas del juego político. De aquí que, antes de entrar en el tema que en esta ocasión nos ocupa, no nos parezca ociosa una referencia, aunque sea esquemática y dando por conocidos muchos aspectos de la misma, a dicho marco que es el del Estado social y democrático actualmente vigente en las democracias occidentales desarrolladas de nuestros días.

### *I. Grupo parlamentario y partido político en el Estado social y democrático de nuestros días*

#### *a) La superación de los supuestos del Estado liberal*

A la altura de la época actual poca originalidad es posible a la hora de poner de manifiesto las causas y los cauces a través de los que, desde comienzos del

---

\* Este trabajo fue 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. 109-141.

\*\* Catedrático de Derecho Político, Universidad de Zaragoza.



siglo XX, se explicita la necesidad de superar la concepción del Estado liberal de Derecho imperante durante el siglo XIX y se produce, en la doctrina y en la práctica, dicha superación.

En primer lugar, superación de los supuestos de individualismo y abstencionismo estatal en que la visión decimonónica del Estado descansaba. La complejidad de la política moderna y su internacionalización, la necesaria aceleración en la toma de decisiones (difícil de combinar con la tradicional lentitud del parlamentarismo del siglo pasado), la nueva problemática que el desarrollo económico pone sobre el tapete y su consiguiente especialización del saber en la práctica política, la progresiva necesidad de nivelación entre grupos sociales otrora dejados a la suerte del libre juego de oferta y demanda en un Estado que dejaba hacer y pasar, la no menos imperiosa necesidad de garantizar constitucionalmente los nuevos derechos sociales a los que grandes sectores de la sociedad aspiran y, en fin, la conquista de la llamada "justicia social", son, entre otros, argumentos que ponían de manifiesto la necesidad de transformar el aparato estatal desde la propia dinámica del Estado de Derecho en las democracias consolidadas. Se trataba, a la postre, de adecuar la vieja estructura demoliberal a la situación de neocapitalismo que ha ido surgiendo y prevaleciendo en dichas sociedades desarrolladas, como, entre nosotros, ha estudiado el profesor De Cabo.<sup>1</sup>

En segundo lugar, superación de la inicial resistencia liberal al reconocimiento de nuevos actores de la vida política: partidos y grupos, como en otro lugar hemos estudiado con cierto detalle.<sup>2</sup> La abolición del mandato imperativo y la concepción individualista del ciudadano como exclusivo protagonista que representaba y era representado en tanto que miembro de un todo indivisible que era la Nación, ocasionó largos lustros de resistencia a los tipos asociativos que la democracia comporta. De ahí el tardío y penoso proceso de reconocimiento legal o constitucional de lo que la realidad evidenciaba como piezas necesarias para la articulación de intereses y reivindicaciones. Se insistía en que el representante lo era del todo y tanto por recelo a las vinculaciones estamentales del antiguo régimen (en la primera hora), cuanto por reticencia ante lo que el fenómeno asociativo podía significar de debilita-

---

<sup>1</sup> Vid., Carlos de Cabo, "División y predominio de poderes", en la obra *El Control Parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas* (el proceso constitucional español). Edición de Manuel Ramírez, Edit. Labor, S.A., Barcelona, 1978, pp. 73 y ss.

<sup>2</sup> Vid., Manuel Ramírez, "Los partidos políticos en la Constitución española de 1978", *Revista de Estudios Políticos*, No. 13 (nueva época), enero-febrero 1980, pp. 45 y ss.

miento de una ideología hasta entonces dominante (más tarde); lo cierto es que el nuevo pluralismo democrático tardó en lograr su consolidación en la práctica y su legitimación en la esfera jurídica.

Por último, superación de una concepción de la división de poderes claramente escorada en favor del parlamentarismo legislativo. La visión de un Parlamento todopoderoso, la imagen de una Asamblea que, en la clásica concepción liberal y en tanto que paradigmática expresión de la voluntad de la Nación, podía detener el curso de los acontecimientos y diseñar un orden político y social nuevo y para siempre, conoce con el tiempo su propia crisis en beneficio de otro de los poderes, el Ejecutivo, como también en otra ocasión hemos analizado recientemente.<sup>3</sup> El eco tardío de aquella visión aparece reflejado, entre nosotros, por última vez en la Constitución republicana de 1931 y en la mentalidad de muchos de sus protagonistas. Y decimos eco tardío porque el modelo que aquel texto arbitraba bien entrado nuestro siglo no era ya el que el mundo occidental de entonces había fletado y se comenzaba a expandir. A la denominada crisis del parlamentarismo sucedía el reforzamiento de los ejecutivos como una constante que el constitucionalismo de nuestro siglo ya no abandonará en lo sucesivo, suponiendo un cambio en el acontecer político sobre el que hemos de volver más tarde.

b) *Protagonismo de grupo y partido: el pluralismo del Estado social y democrático actual*

Tampoco podemos detenernos en demasía a la hora de abordar los cambios que se han producido en el Estado social y democrático de Derecho que llega hasta nuestros días y del que, como es sabido, parte nuestro propio texto constitucional vigente desde su artículo primero. Forma de Estado adaptada a la sociedad industrial y postindustrial y sobre el que tan definitivas páginas han escrito, entre otros, Ernst Forsthoff<sup>4</sup> y García Pelayo.<sup>5</sup> La remisión a su obras nos ahorra aquí un análisis minucioso de sus caracterís-

---

<sup>3</sup> *Vid.*, Manuel Ramírez, "De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales", comentario introductorio al título V, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Oscar Alzaga, Edersa, Tomo de inminente aparición.

<sup>4</sup> *Vid.*, Ernst Forsthoff, *El Estado de la sociedad industrial*, traducción de Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

<sup>5</sup> *Vid.*, Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977.



ticas: incremento de la tecnificación de la política, incremento de la actividad protectora del Estado hacia la sociedad (procura existencial), configuración de un Estado distribuidor que adquiere en la performance su propio principio de legitimidad interactuando con la legitimidad democrática, etcétera.

Lo que sí ha de merecer nuestra atención son aquellos de sus aspectos que afectan al tema que estamos considerando. Y, en esa línea, son dos los supuestos de este Estado actual los que quisiéramos poner de relieve.

El primero de los supuestos, que tiene su origen en la misma crisis del Estado liberal, supone la definitiva consagración del desplazamiento hacia el Poder Ejecutivo y la administración a su servicio del protagonismo en el proceso de toma de decisiones. El Ejecutivo se ha reforzado y ha asumido la auténtica dirección de dicho proceso en detrimento del Parlamento. Ciertamente, en el Parlamento se seguirá situando el foro idóneo de la crítica y control del Gobierno y a través de él se canalizarán las demandas y aspiraciones de la sociedad expresadas por los partidos políticos. Pero no es menos cierto que su poder ha mermado, que el Gobierno ha invadido gran parte de su terreno al ser quien presente la mayoría de los proyectos legislativos (lo que reduce fuertemente en la práctica la iniciativa legislativa del Parlamento) por poseer los recursos adecuados para su formulación y que, como veremos más adelante, si el Gobierno posee una amplia mayoría parlamentaria en su favor la actividad fiscalizadora del Parlamento llegará muy difícilmente e metas mayores. La política encontrará en las Cámaras el eco de resonancia de su decurso de cara a la opinión pública y ello, sin duda, comporta un elemento esencial en todo país democrático. Pero, a la postre, el Gobierno, tanto en situaciones de mayoría parlamentaria amplia cuanto en aquellas otras de coalición estable y sólida, teme cada vez menos una caída ante el Parlamento. La maquinaria a su servicio ha aumentado notablemente porque así lo requiere la complejidad creciente de la política y, en muchos casos, la urgencia misma en la adopción de decisiones. Los modernos textos constitucionales arbitran, por los procedimientos de sobra conocidos y en los que no podemos detenernos, las vías a través de las cuales el Gobierno encuentra legitimación para actuar sin contar, en un primer momento, con la anuencia parlamentaria. Precisamente, acaso una de las principales preocupaciones del moderno constitucionalismo sea defender al Parlamento de esta progresiva invasión del Ejecutivo y de sus posibles abusos. Pero, con todo, el proceso de protagonismo gubernamental parece nota definitoria y definitiva del Estado actual.

El segundo de los supuestos a retener para nuestra preocupación actual es el incremento del pluralismo sobre el que el Estado de nuestros días descansa. Ante todo, el Estado Social y Democrático de Derecho ha tendido de forma creciente a consagrar este protagonismo: el de los partidos políticos y, por ende, también de sus correlatos a nivel legislativo, los grupos parlamentarios. La opción por la democracia representativa, predominante en la actualidad, ha acentuado este protagonismo. Estamos muy lejos de la resistencia del liberalismo decimonónico y hoy puede afirmarse como axioma indiscutible la idea de que la democracia es el principio legitimador de nuestro siglo y que no hay democracia sin un juego libre de partidos. Sin querer volver aquí a lo que en otras ocasiones hemos estudiado con cierta minuciosidad, lo que sí tenemos que agregar de inmediato es que, sentado lo anterior, ahora, sin embargo, no se trata de un protagonismo exclusivo. Como ha escrito García Pelayo, a la lucha por la participación en la formación de la voluntad estatal a través de los partidos, se articula la lucha por la participación en la distribución de bienes y servicios llevada a cabo por el Estado. En este nuevo Estado social de nuestros días, en este Estado distribuidor, el protagonista no es exclusivamente el ciudadano, sino también las modalidades y formas de la existencia social (el obrero, el empresario, los consumidores, etc.). Del conflicto de intereses resultante se origina el hecho de que “de este modo, el Estado social va dialécticamente unido con lo que los alemanes denominan ‘Estado de asociaciones’ (Verbän destaat), es decir, un Estado en cuyas decisiones toman parte en una medida decisiva no solamente los partidos, sino también las grandes organizaciones o asociaciones que, a su vez, pueden influir en los partidos o ser influidas por éstos”.<sup>6</sup>

De otra forma dicho, el actual Estado social une al supuesto de la democracia política, una tendencia hacia la instauración de la democracia social, cuyas formas capitales son la democracia económica y la democracia empresarial. Al pluralismo político se suma un nuevo pluralismo: el organizacional, pilares del Estado social y democrático contemporáneo. El sistema económico y el sistema político se vinculan estrechamente mediante una retroacción positiva, es decir, cada uno de los términos alimenta el desarrollo del otro.

El cuadro final es el de un Estado que tiende a ejecutar la política en buena parte mediante el consenso de los afectados. Y los afectados, insisti-

---

\* García Pelayo, *op. cit.*, pp. 36-37.

mos, han visto aumentar su reconocimiento y su protagonismo. Partidos, grupos, organizaciones, asociaciones, etc., enriquecen el panorama del pluralismo de un Estado que es, a la vez, intervencionista y apelador del consenso.

Entre nosotros, el reconocimiento de este nuevo pluralismo y del papel del Estado ha quedado ya definido, en el sistema vigente, a través de varias vías que merecen, al menos, una breve referencia.

Ante todo, la vía del reconocimiento constitucional. El artículo primero de nuestra Constitución cita, como valores superiores del ordenamiento jurídico español, “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. En otro de nuestros trabajos, precisamente dedicado al análisis del pluralismo y la participación en la Constitución de 1978 y publicado unos meses después de la aprobación del texto,<sup>7</sup> nos deteníamos en lo que suponía la declaración del pluralismo como un valor a propugnar por nuestro actual Estado. No se trata sólo de partir de un hecho, la realidad pluralista de toda democracia. Se trata del compromiso que, por vía constitucional, asume el Estado de favorecer y defender la permanente vigencia de ese pluralismo político como nota consustancial. El Estado será democrático y pluralista. Y la Constitución tiende a impedir, en el proyecto de vida política que dibuja y establece, cualquier otra posible interpretación del sentir democrático. El pluralismo político será, de esta forma, una realidad que existirá por el juego mismo de la democracia constituida y, a la vez, un valor que el Estado viene obligado a defender y a considerar como objetivo permanente a reforzar.

Sentado el principio, nuestra vigente Constitución proclama y regula las formas concretas en que este pluralismo toma cuerpo: reconocimiento constitucional de los partidos políticos (artículo 6) en tanto que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”; reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales (artículo 7); reconocimiento de las asociaciones (artículo 22); reconocimiento de los colegios y organizaciones profesionales (artículo

---

<sup>7</sup> *Vid.*, Manuel Ramírez, “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”, en la obra *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, edición preparada por Manuel Ramírez, Libros Pórtico, Serie Ciencia Política, No. 3, Zaragoza, 1979.

36), reconocimiento de las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les sean propios (artículo 52) y, en fin y por vez primera en un texto constitucional español, reconocimiento de los grupos parlamentarios en dos ocasiones concretas: en el artículo 78 al regular la composición de la Diputación Permanente que ha de existir en cada una de las dos Cámaras y en el artículo 99 que regula el procedimiento para efectuar el nombramiento del Presidente del Gobierno.

La segunda vía, consecuencia de la anterior, ha sido el explícito reconocimiento de los grupos parlamentarios, tanto en los Reglamentos Provisionales de las Cámaras en las formas por nosotros consideradas hace algún tiempo,<sup>8</sup> cuanto en los Reglamentos definitivos o vigentes. Santaolalla, en un muy reciente libro, ha expuesto las novedades que estos Reglamentos vigentes han introducido en la regulación de los grupos, especialmente en el establecimiento de dos formas de pertenecer a los mismos (miembros y asociados) y en la introducción de los grupos parlamentarios territoriales en el Senado.<sup>9</sup> En esta regulación reglamentaria se ha especificado el ámbito de actuación de los grupos y las funciones que desempeñan en las Cámaras, temática a la que hemos de volver en los epígrafes siguientes.

Por último, la vía del reconocimiento a través del Tribunal Constitucional, que ya ha abordado y perfilado lo que este pluralismo significa en nuestro actual Estado Social y Democrático de Derecho. Así, en la reciente sentencia número 18/1984, de 7 de febrero, recurso de amparo número 475/1982, la Sala Primera de dicho Tribunal dedica uno de sus fundamentos jurídicos a analizar la interacción entre Estado y Sociedad en nuestra sociedad. Tras citar los casos de partidos políticos, sindicatos y asociaciones, el Tribunal Constitucional recuerda la legitimidad de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos, los cuales pueden llegar a ser configurados como Corporaciones de Derecho Público en determinados supuestos. Y agrega: "Lo que sí interesa señalar es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública (...). La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la

---

<sup>8</sup> Vid., Manuel Ramírez, "Teoría y práctica del grupo parlamentario". *Revista de Estudios Políticos*, No. 11 (nueva época), septiembre-octubre 1979, pp. 5 y ss.

<sup>9</sup> Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 106 y ss.

consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica".<sup>10</sup>

De esa evolución y de la legítima vigencia de este nuevo pluralismo es de lo que, a grandes rasgos, queríamos dejar constancia en estos párrafos introductorios.

## II. *Grupo parlamentario y partido político: resumen de una problemática*

Al analizar, en forma resumida y para no incidir de nuevo en una problemática suficientemente estudiada entre nosotros, la relación entre grupo parlamentario y partido político, acaso venga bien una alusión sistemática que podría condensarse en los siguientes puntos:

a) El reconocimiento de los grupos parlamentarios se produce, históricamente, con anterioridad al reconocimiento de los partidos políticos. Por razones de puro pragmatismo, la resistencia demoliberal se vence antes por los grupos parlamentarios. Las agrupaciones de diputados dentro de las Cámaras es inmediatamente un hecho y, si no a nivel constitucional, sí en el meramente reglamentario han de ser finalmente reconocidos y regulados. Con todo, en Francia, por ejemplo, hay que esperar hasta el reglamento de las Cámaras de 1910 para encontrar un texto jurídico que establezca la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones. O, como nos recuerda Virga, hasta 1920 los grupos parlamentarios fueron completamente ignorados por los reglamentos en Italia. Justamente con la modificación que en julio-agosto de ese año se lleva a cabo en el reglamento de la Cámara como consecuencia de la introducción del sistema proporcional, se procede al reconocimiento de la existencia y funciones de los grupos parlamentarios.<sup>11</sup> A partir de estos primeros antecedentes, los sucesivos reglamentos consignarán ya habitualmente la existencia de los gru-

---

<sup>10</sup> *Vid.*, "BOE" Suplemento al No. 59, de 9 de marzo de 1984, p. 15.

<sup>11</sup> Pietro Virga, *Diritto Costituzionale*. Citamos octava edición, Guiffre Editore, 1976, p. 201.

pos y regularán sus funciones, fundamentalmente en los aspectos relativos a la composición de las Comisiones y la composición de los órganos de gobierno y órganos permanentes de los Parlamentos.

Resulta más tardía y menos frecuente la aparición de los grupos parlamentarios en los textos constitucionales. Esta aparición está prácticamente unida al hecho mismo de la constitucionalización de los partidos políticos, si bien entre ambas cosas no han dejado a veces de mediar algunas décadas y por diversas circunstancias. Así, el artículo 11 de la Constitución francesa de 1946, los artículos 72 y 82 de la vigente Constitución italiana de 1947 y, por no extendernos en similares procesos de reconocimiento constitucional y citar sólo el ejemplo de mayor minuciosidad al respecto, la Constitución de la República Portuguesa de 1976 en sus artículos 162, 179, 183 y 197.

Lógicamente, a este paulatino reconocimiento de los grupos ha acompañado en todos los casos, la fijación de unas condiciones para su establecimiento. Siguiendo a Colliard, que las ha analizado comparativamente,<sup>12</sup> estas condiciones pueden reducirse a dos: exigencias de un número mínimo de miembros para poder constituirse y, lo que aquí más nos interesa, correspondencia con un partido político. El número mínimo de miembros varía según los ordenamientos y casi siempre se deja la puerta abierta para la constitución de grupos parlamentarios mixtos en los casos en que varias fuerzas no obtengan dicho número de diputados o que éstos, sin pertenencia a partido, decidan agruparse. Mayor interés presenta la correspondencia entre grupo y partido político, si bien no siempre aparece como obligatoria. Lo es, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, donde no se pueden inscribir a un mismo grupo más que los diputados elegidos en listas del mismo partido, salvo autorización expresa del Bundestag. La exigencia de esta correspondencia resulta una práctica habitual y obvia, sin necesidad de que se encuentre formalmente establecida. Los escasos ejemplos que podemos encontrar en que así no se hace (algunos casos en la cuarta y quinta República Francesa), no invalidan la constante de que los diputados busquen siempre las ventajas que se derivan, constitucional o reglamentariamente, de la pertenencia a un grupo. De aquí, también, la relativa flexibilidad que muchos partidos establecidos en los reglamentos

---

<sup>12</sup> Jean-Claude Colliard, *Le régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 207.

de sus grupos parlamentarios para dar cabida en ellos a diputados independientes que se comprometan a cumplir con la política que dichos partidos marquen en el Parlamento. El partido sumará votos en sus opciones y el diputado se beneficiará de la pertenencia al grupo.

b) La relación entre grupo parlamentario y partido político encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto. Sencillamente, los miembros del grupo, al serlo también (al menos, normalmente) de un partido y de un partido que los ha llevado a la Cámara, encuentran reducida o suprimida su libertad de optar a la hora de las votaciones, teniendo que seguir las instrucciones que en este sentido reciban del partido. Aunque no el único, así es el medio de control más importante que el partido articula sobre la actuación del grupo. Curiosamente, el diputado sigue siendo representante teórico de la totalidad, de la nación, representada en la imagen, ya lejana, de sus electores. Seguirá existiendo también la prohibición constitucional de ligar su actuación al mandato imperativo. Pero, entre ambos supuestos, incidirá la estructura de partidos que componen la Cámara y que condiciona esa teórica libertad del parlamentario.

El diputado debe su elección y, sin duda, la nueva oportunidad de ser elegido, a un partido político concreto en cuyo grupo parlamentario está inserto. Los gastos que actualmente conlleva una campaña electoral son de tal porte que casi nadie puede afrontarlos sin el respaldo, abierto o solapado, de una estructura de partido. Se produce por todo ello un sustancial cambio en la visión de los diputados. Cambio que Finer describe con estas imágenes: "Es una ilusión, y bastante pueril, creer que los diputados de los parlamentos son los creadores de la política. Son partes de huestes nacionales en orden de batalla, cuyos objetivos y estrategia han sido preparados con antelación (...). No son los miembros los que tienen la iniciativa y la necesidad de pensar, sino los dirigentes del partido. El trabajo de la Asamblea es importante, pero el diputado de tipo medio no puede, ni debe, ni necesita, contribuir demasiado a su ejecución".<sup>18</sup>

No es el momento de desmenuzar los tipos o formas en que esta disciplina se manifiesta, como tampoco el de abordar las excepciones que el principio de la disciplina de voto suele recoger a nivel comparado. Nos he-

---

<sup>18</sup> Herman Finer, *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pp. 471-472.

mos ocupado de estos temas con detalle en trabajos antes reseñados. Recordaremos solamente algunas cuestiones que ponen en contacto el tema de la disciplina con el sistema de partidos.

Ante todo, siguiendo a Sartori en su distinción entre autodisciplina (la que el grupo parlamentario se impone a sí mismo) y heterodisciplina (la que imponen desde fuera los dirigentes del partido al grupo parlamentario), hay que destacar que el problema surge cuando un sistema sobrepasa ese “grado razonable” de heterodisciplina necesario para el funcionamiento coherente del conjunto. En otras palabras dicho, cuando el Parlamento se convierte en un mero juego de partidos y se reduce a un simple papel de caja de resonancia o registro de las previas decisiones de los mismos. Se hace, pues, necesario medir la intensidad de la heterodisciplina. Y en este sentido hay que destacar dos realidades. En primer lugar, que una muy alta disciplina de voto no supone siempre necesariamente que los parlamentarios estén dirigidos desde el exterior, ya que pueden haberse producido mecanismos de negociaciones, acuerdos y concesiones mutuas previamente que, luego se traducen en el tipo de voto uniforme. Y, en segundo lugar, que el grado de dependencia en relación al voto está íntimamente ligado a la clase de parlamentario de que se trate. En la medida en que aumente la mayoría parlamentaria compuesta de políticos profesionales que han hecho carrera en la máquina del partido, en esa misma medida crecerá también la posibilidad de que el parlamento sea o se convierte en un doble de las burocracias de los partidos. Por ello, para medir con criterio pragmático la cuestión de la disciplina es este último el dato que hemos de tener presente: “La medida en la cual un parlamento controlado permanece, sin embargo, siendo un controlador efectivo, no puede ser determinada por el estudio de la disciplina de voto, sino más bien por el conocimiento de la situación objetiva de dependencia de los diputados”.<sup>14</sup>

De esta forma, Sartori salva lo primero, la necesidad de la disciplina de voto, pero la distingue de la repetición absoluta y mecánica en función de esa total dependencia, que cercena la viabilidad, a más de la soberanía, de la Asamblea. Volveremos sobre este punto en el último de los epígrafes de estas consideraciones, al preguntarnos por el sentido actual del Parlamento.

---

<sup>14</sup> Giovanni Sartori, “L’avenir des parlements”, en *Bulletin Sedeis. Futuribles*, No. 878, Suplemento (Futuribles, No. 74), febrero de 1964, pp. 28 y ss.



En relación con el binomio disciplina de voto-sistema de partidos, los numerosos trabajos existentes sobre este tema ponen de manifiesto un índice más alto de disciplina en los sistemas bipartidistas, sobre todo en lo referente a votaciones fundamentales que afectan a la propia vida o continuidad del gobierno; votaciones de investidura y de confianza. También cabe apuntar, como hace Colliard después de analizar diversos casos a nivel comparado, una cierta relación entre el grado de disciplina de voto y el lugar que ocupa el partido en el espectro ideológico del sistema. En principio, cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido, mayor será la disciplina de voto que practique su grupo parlamentario. En este caso, los partidos centristas conocerían los casos relativamente más numerosos de situaciones en que esta disciplina no se da. Los partidos en el gobierno, de acuerdo con estos datos que suministra Colliard, también parecen cuidar y exigir más cabalmente esta disciplina por obvias razones relativas a su propia permanencia en el poder y a su propia labor como gobierno.<sup>15</sup> Pero, insistimos, estamos ante la constante generalizada que supone la expresión más evidente de la relación partido-grupo parlamentario, llegando incluso a casos de institucionalización de la misma, tal como ocurre en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea de la V República francesa, que establece que cada presidente de grupo parlamentario vota en la Conferencia de presidentes con tantos votos como miembros cuenta su grupo.

c) El grupo parlamentario es, a nuestro entender, a la vez órgano interno de la Cámara y expresión o emanación político-parlamentaria de los partidos. Estamos, como resulta fácil deducir, ante el nada simple problema de la naturaleza del grupo parlamentario y, una vez más, de su relación con el partido.

Leoni, en nuestra misma línea, ha descrito esta dualidad en la naturaleza de los grupos parlamentarios con las siguientes palabras: "Gracias a los grupos parlamentarios, pueden los partidos incidir sobre la actividad de la estructura política del Estado, determinando su orientación. Tales órganos, en honor a la verdad, aun estando estrechamente ligados a los partidos de los que son una emanación directa, no son un simple apéndice de ellos, sino que forman parte de la Asamblea parlamentaria a la que pertenecen".<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Colliard, *op. cit.*, p. 214.

<sup>16</sup> Francesco Leoni, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969, p. 141.

Podíamos añadir nosotros que los miembros del grupo tienen su origen en la expresión inicial del sufragio que se canaliza en los países democráticos a través y por vía directísima de los partidos políticos. Sin embargo, una vez insertos en la estructura parlamentaria y, sobre todo, una vez reconocidos y regulados por la normativa existente, llegan a asumir un carácter autónomo. Carácter, para mayor complicación de su naturaleza, que no impide, sino que refuerza, los lazos disciplinarios y organizativos que, como estamos evidenciando, le unen estrechamente al partido.

Es cierto que, en el plano puramente jurídico, nos encontramos con grupos que han de ser concebidos como instrumentos de las Cámaras. Así se refleja en los reglamentos que regulan el funcionamiento de dichas Cámaras y así tiene que ser por la subsistencia, más teórica que real, del principio de la representación de la nación como un todo y la prohibición del mandato imperativo. Por ello, porque son piezas de la Cámara, los reglamentos parlamentarios los regulan, les conceden derechos y les imponen obligaciones. Desde esta perspectiva, entendemos que, frente a la opinión de Santaolalla, nunca pueden ser considerados como asociaciones privadas.<sup>17</sup> Pero como, a la vez, la dependencia del partido es un hecho real y la subsistencia de que hablamos es más teórica que práctica, el grupo es también (igualmente frente a lo que opina Santaolalla) expresión del partido en el parlamento.

Han sido los autores alemanes quienes primero han puesto de manifiesto que el grupo parlamentario en la actualidad se ha convertido en un órgano, instrumentos u "órgano del partido con estructura jerárquica", como le llama Wildenmann.<sup>18</sup> Su constitución vendría a tener el carácter de acto puramente formal y la pertenencia al mismo, como destaca Obermann, resulta una condición para ser "ciudadano del Parlamento con plenitud de derechos".<sup>19</sup> Lo principal resulta ser la vinculación con el partido, lo que acaba convirtiendo a los Parlamentos en grandes asociaciones de grupos parlamentarios. En Italia, este reconocimiento del grupo parlamentario como órgano del partido ha sido más lenta y ha tenido que superar, incluso, al-

---

<sup>17</sup> Santaolalla, *op. cit.*, p. 106.

<sup>18</sup> Wildenmann, Partei und Fraktion, *Meisenheim am Glan*, 1954, pp. 154 y ss.

<sup>19</sup> Obermann, Alter und Konstanz von Fraktionen, *Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920*, Meisenheim am Glan, 1956, p. 101. En esta misma línea está también el trabajo de Markmann, *Das Abstimmungsverhalten der Parteifraktionen in deutschen Parlamenten*, Meisenheim am Glan, 1955.

guna decisión del Tribunal de Roma que, en sentencia de 29 de abril de 1960, se resistía a ello y afirmaba que los grupos parlamentarios eran órganos internos de las Cámaras y por ello órganos del Estado. La doctrina italiana, y fundamentalmente Pietro Rescigno, ha puesto de manifiesto el desfase de dicha sentencia, la incoherencia que suponía considerar al grupo parlamentario nada menos que como órgano del Estado y las consecuencias que de una interpretación sí se derivaban. Entre otras, la de convertir al Estado en sujeto de las responsabilidades, de toda índole, que pudieran asumir los grupos. Para Rescigno resultaba claro que el grupo parlamentario es esencialmente un órgano del partido, si bien será el grupo el propio responsable de sus actos y de las obligaciones que contraiga. Rescigno recuerda, en apoyo de su tesis, que el mismo Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, en su artículo 26, autoriza a la Presidencia a reconocer la constitución de grupos parlamentarios con menos de veinte diputados cuando representen a “un partido organizado en el país”. Esto confirma que el grupo es órgano y expresión de ese partido.<sup>20</sup> La justicia italiana, en posterior sentencia del Tribunal de Apelación de Roma, de 9 de marzo de 1962, ha replanteado el tema, admitiendo que los grupos parlamentarios “son órganos internos de la Cámara” y que, a la vez, “no puede discutirse que los grupos parlamentarios son también de hecho la emanación de los respectivos partidos políticos, o de cualquier modo, la expresión de una determinada orientación o corriente política, y que para poder perseguir y actuar sus propias finalidades políticas en el seno del Parlamento tienen una verdadera autonomía de organización (...) y tienen una verdadera autonomía patrimonial y contable”.<sup>21</sup>

Así pues, el grupo parlamentario resulta, a la vez, órgano interno de la Cámara y órgano de expresión del partido. Esto último se refuerza si pensamos que el grupo representa en el Parlamento los intereses del partido. El grupo es el vehículo a través del cual el partido puede presionar sobre el ejecutivo. Cuando el partido llega al poder, el grupo será su más firme apoyo en la Cámara. Asistirá al partido en el gobierno y realizará una función de filtro de actitudes y demandas. Representará al partido a nivel parlamentario y, a la vez, controlará su actuación como Gobierno. La red de conexiones es, de esta forma, consecuencia de su propia razón de ser.

---

<sup>20</sup> Pietro Rescigno, Comentario a la sentencia, aparecido en *Giurisprudenza Costituzionale* (1961, I), con el título “L’attività di diritto dei Gruppi parlamentari”, p. 303.

<sup>21</sup> *Vid.*, Comentario a esta sentencia de Leoni, *op. cit.*, pp. 142-144.

En suma, hemos de cerrar estas consideraciones afirmando que el grupo parlamentario es fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamentario, esté o no así reconociendo formalmente. Y que, por ello y a la vez, se trata también de un instrumento del o para el funcionamiento del Parlamento mismo. Su autonomía con respecto a la Cámara se configura en cuanto que dicho funcionamiento entra en práctica, mientras que su dependencia del partido permanece como una constante al ser instrumento político de éste.

### III. *La relación entre sistema de partido y grupos parlamentarios*

#### a) *Tendencias generales de esta relación*

Resulta curioso el hecho de que, a pesar de la abundante bibliografía sobre partidos y sistemas de partidos, son pocas las consideraciones de índole general que, hasta el momento, hayan permitido establecer tendencias, más o menos verificadas a nivel comparado, entre el sistema de partidos vigente en un país y la naturaleza de sus grupos parlamentarios. Conviene, no obstante, traer aquí a colación algunas de ellas aunque sólo sea como pórtico o introducción al caso español actual que es el que realmente hoy nos interesa y del que hablaremos en el apartado siguiente.

En primer lugar, parece tener especial importancia al régimen o sistema electoral vigente. Los sistemas electorales mayoritarios conceden mayor facilidad a los partidos independientes y, por ende, podrían permitir las existencias de Cámaras más fluidas. Por contra, y como ha señalado Santaolalla, "la paralela consagración de sistemas electorales proporcionales dificultan la presencia de parlamentarios independientes al tiempo que multiplican el número de fuerzas políticas presentes en las cámaras".<sup>22</sup> El elector ya no concede su voto a personalidades individualmente consideradas, sino a fuerzas políticas organizadas en partidos o en coaliciones, lo que, sin duda, repercutirá luego en el grado de cohesión de los grupos parlamentarios que se formen en el hemiciclo.

En segundo lugar, y como antes hemos apuntado, el bipartidismo parece estar estrechamente relacionado con la existencia de grupos parlamentarios

---

<sup>22</sup> Santaolalla, *op. cit.*, p. 104.

sólidos, con fuerte disciplina de voto. El grupo del partido en el poder, mediante esta solidez, cerrará filas en la defensa del gobierno, de la misma forma que el grupo del partido en la oposición lo hará en su crítica o intentos de derribo del mismo. Hemos de aclarar que nada de esto prejuzga notas definitivas en torno al tema de la estabilidad política ni de la estabilidad gubernamental, según hemos analizado en otra ocasión.

En tercer lugar, repitiendo las consideraciones de Colliard antes apuntadas, un análisis comparado parece reflejar una cierta relación entre la solidez y disciplina de voto en un grupo y el grado de intensidad ideológica del partido al que representa en el Parlamento. Como decíamos, en principio, cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido, mayor será la disciplina existente en su grupo parlamentario. Estaríamos en la tercera de las situaciones o fases que Duverger describiera hace años: la de partidos que ejercen un dominio absoluto sobre los parlamentarios. Es el partido el que dirige a los parlamentarios. Y ello, según el profesor francés, a través de una serie de recursos: búsqueda de un desarraigo local o regional del parlamentario para impedir que convierta en feudo su circunscripción, reforzamiento del papel de los equipos de estudio que condicionen con sus dictámenes las posteriores actuaciones de los parlamentarios, acceso de los dirigentes internos del partido a los puestos parlamentarios con el fin de utilizar la calidad de diputado o ministro precisamente para reforzar su propia autoridad dentro del partido y del grupo, etc. En suma, el *status* de dirigente, en este tipo de partidos, acaba predominando sobre el de parlamentario.<sup>28</sup>

Por último, la existencia de partidos de centro parece favorecer un menor grado de solidez y disciplina en el grupo parlamentario. En gran medida, claro está, por las distintas confluencias o corrientes ideológicas que suelen converger en los partidos centristas, que de hecho conduce luego a mayores casos de indisciplina. Y ello tanto porque la indisciplina se produce por sí misma, como por la mayor predisposición de estos partidos a permitir situaciones de libertad de voto. El factor ideológico pesa mucho menos en esta clase de partidos y la política de cada día tiene que ser, en muchas ocasiones, fruto de acuerdos poco estables entre las familias que integran el centro.

---

<sup>28</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Trad. del Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 225.

Ello comporta, necesariamente, menor índice de cohesión en el grupo parlamentario correspondiente, que suele ver reproducidas en su seno las mismas luchas interiores existentes en el partido. El caso español de Unión de Centro Democrático y sus avatares en estos últimos años entendemos que resulta un buen ejemplo de lo que queremos decir.

b) *El sistema actual de partidos en España  
y su conexión con los grupos parlamentarios*

En un reciente trabajo, hemos defendido, discrepando de las tesis de Linz o Maravall,<sup>24</sup> la progresiva consolidación en nuestro país de un pluripartidismo limitado con ciertos visos de bipolaridad de opciones.<sup>25</sup> En este sentido, nos sentíamos mucho más cerca de la predicción que hacía Di Palma en 1980, cuando escribía que el actual sistema partidista español aparece especialmente dispuesto para una alternativa derecha-izquierda centralizada sobre dos alas moderadas y que la presencia de agrupamientos regionales no contradice la naturaleza numéricamente limitada del pluralismo de partidos.<sup>26</sup> Quizá la diferencia entre "las alas" a las que aludía Di Palma haya orecido y se muestren en la actualidad claramente definidas, pero, partiendo de un fondo común de aceptación que llamaremos el centrismo sociológico y que, a nuestro entender, cualifica a la sociedad española actual.

Nos encontramos actualmente ante una nueva configuración de nuestro sistema de partidos. Limitación y moderación de nuestro pluripartidismo. Y tendencia hacia la bipolaridad de opciones, representadas, tras las últimas elecciones generales, por PSOE y AP. Dos ejes entre los que el electorado español ha querido distribuir fundamentalmente sus opciones en los comicios de octubre de 1982.

---

<sup>24</sup> Vid., Juan Linz, "Il sistema partitico spagnolo", en *Revista Italiana di Scienza Politica*, 3(1978), p. 387, y José Ma. Maravall, "Transición a la democracia", Alineamientos políticos y elecciones en España, *Revista Sistema*, No. 36, mayo 1980, pp. 86 y ss.

<sup>25</sup> Vid., Manuel Ramírez, "El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982", *Revista de Estudios Políticos*, No. 30 (nueva época), noviembre-diciembre, 1982, pp. 7 y ss.

<sup>26</sup> Giuseppe Di Palma, "¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa", Parte Segunda, *Revista del Departamento de Derecho Político*, No. 6, 1980, p. 135.

En el pluripartidismo limitado con opciones bipolares, como en su día señalara Sartori,<sup>27</sup> se producen dos importantes consecuencias. En primer lugar, cualquiera de los partidos que en un momento dado llegue a entrar en el centro de poder, acomodará sus actitudes políticas a las demandas de esa bipolaridad que, en definitiva, creemos son las predominantes en la actual sociedad española. Entendemos que sí se está produciendo entre nosotros con la alternativa centro-derecha y centro-izquierda que representan actualmente AP y PSOE. En ambos casos, el tracto histórico transcurrido desde 1982 lo ha puesto de manifiesto, tanto en la política práctica que realmente lleva a cabo el PSOE en el gobierno, cuanto en el acomodo de posturas iniciales sostenidas por AP en la oposición (renuncia al inmediato pasado como arma política, mayor aceptación del supuesto autonómico, etcétera). Y, en segundo lugar, en esta configuración, el auge de un nuevo centro de poder supone la crisis de otro antes predominante. En España, el auge de AP ha supuesto la crisis de UCD, partido al que ha sustituido en el marco de la bipolaridad de opciones manteniéndose el PSOE como el otro eje del sistema.

El hecho de que nos decidiéramos a definir así nuestro actual sistema de partidos supone rechazar otras definiciones utilizadas tras las últimas elecciones y que estimamos no válidas como supuestos de interpretación.

Ante todo, no es posible hablar de bipartidismo. Sencillamente, no estamos en el contexto geográfico, cultural ni social del bipartidismo, que no es algo que florezca de pronto ni en cualquier sitio. Una situación de bipartidismo perfecto o imperfecto requiere, en primer lugar, una larga trayectoria electoral que haya ido conformando el sistema de partidos hacia la competencia entre dos grandes fuerzas políticas asentadas que se turnan en el poder y que no resulta afectada por ningún otro tipo de competencia real con posibilidades. Y se requiere, en segundo lugar, un contexto sociopolítico muy diferente al español. Un contexto de sociedad consensual, sin cleavages, plenamente integrada, con sistema democrático plenamente consolidado y plenamente asimilado por los ciudadanos. El bipartidismo requiere un tipo de sociedad específico, no exportable. Es el sistema que, como

---

<sup>27</sup> La glosa de Sartori puede verse en Manuel Ramírez, *Aproximación al sistema de partidos en España (1931-1981)*, en el libro *Estudios sobre Historia de España* (Homenaje a Tuñón de Lara), Tomo II, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1981, p. 224.

escribiera Neumann, conviene a los pueblos satisfechos, “que están de acuerdo sobre los principios generales de la Constitución y sobre la política de sus Gobiernos, no disintiendo con demasiada intensidad sobre los puntos en que no están de acuerdo”, y que perpetúa frecuentemente una tendencia hacia el conformismo.<sup>28</sup> Sistema, como tantos autores han puesto de manifiesto, propio de la cultura anglosajona donde la integración es grande y donde las opciones se han atenuado. No es ésta la realidad española actual, como no lo ha sido nunca en nuestra historia política. No resulta válida la apelación a la experiencia del turno vigente durante la Restauración, ya que, como es sabido, se trató de un tinglado político-constitucional sin ninguna conexión con la realidad política y social de entonces. Cuando ahora hablamos de multipartidismo limitado con tendencia a la bipolaridad de opciones no hablamos de ninguna forma de bipartidismo. Entre otras razones, además de las ya señaladas, porque está sin cerrar la suerte de los grupos que no triunfaron en 1982 y porque el sistema permite en fechas venideras recomposiciones no desdeñables con carácter definitivo. Lejos del bipartidismo, la bipolaridad de opciones que hoy representan en España PSOE y AP se enmarcan mucho mejor en un modelo de multipartidismo limitado por nosotros dibujado.

Y tampoco cabe hablar de situaciones de partido hegemónico. Una situación de partido hegemónico, correctamente entendida, se sitúa en el marco de un sistema no competitivo de partido único. Entre las diversas formas que, dentro de este apartado, señala Sartori, encontramos que el partido hegemónico es aquel que “permite la existencia de otros partidos únicamente como «satélites» o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder”.<sup>29</sup> Y añade más adelante que, en esta situación, “los partidos de fuera no pueden jamás convertirse en partidos de dentro, y su oposición es una oposición tolerada”.<sup>30</sup> Es decir, el partido hegemónico es inconcebible en un sistema político como el que ha permitido el amplio éxito electoral del PSOE. De aquí que, sin entrar en otras matizaciones que no hacen al caso, nos limitemos a rechazar también tal calificación para nuestro sistema actual de partidos.

---

<sup>28</sup> Sigmund Neumann, “En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos”, en el libro por este autor editado *Partidos Políticos Modernos*, Edit. Tecnos, Madrid, 1980, pp. 605-606.

<sup>29</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Marco para un análisis, vol. I, Madrid, 1980, p. 162.

<sup>30</sup> Sartori, *op. cit.*, p. 280.



La repercusión de este modelo de sistema de partidos en los grupos parlamentarios resulta evidente. La bipolaridad de opciones a la que estamos haciendo referencia ha tomado cuerpo en el hemiciclo mediante la existencia de dos grandes grupos, el del PSOE y el de Coalición Popular que, dadas sus magnitudes, son los auténticos artífices de la política de gobierno y oposición, respectivamente. El resto de los grupos quedan, a estos efectos de pesar políticamente, muy en un segundo plano, dada la no necesidad de alianza, por parte del grupo que apoya al gobierno, y la casi imposibilidad de las mismas con otras fuerzas, por parte del grupo que constituye la oposición mayoritaria o el mayor grupo de oposición. De esta forma, nos encontramos con dos grupos parlamentarios de fuerte cohesión e indudable disciplina en el comportamiento parlamentario. Por ahora, parece improbable la posibilidad de fugas, en dicho comportamiento, en la Coalición Popular, dada la fuerte afinidad ideológica y de intereses que bajo esa denominación se agrupan. Como, claro está, resulta aún más improbable la debilidad en el grupo parlamentario socialista, dada su mayoría de escaños en las Cortes.

Acaso pudiera decirse, utilizando una expresión no muy precisa, que aunque el sistema no es bipartidista, por razones antes alegadas, uno tiene la tentación de hablar de un bigrupismo parlamentario, que responde a las dos alas antes citadas y que, de momento, son reflejo parlamentario de las opciones ciudadanas. Las cosas, obviamente, pueden cambiar por muchas circunstancias ahora no predecibles, pero, en la situación actual, son así. El protagonismo que estos dos grandes grupos están teniendo en la discusión y aprobación de temas que constituyen auténticos enfrentamientos está monopolizando el juego político parlamentario. Recuérdese el proceso de aprobación de la LODE o las posiciones en el tema de la seguridad ciudadana, por poner dos ejemplos bien reveladores de lo que queremos decir. No entramos aquí en consideraciones sobre la bondad o maldad de esta situación, que nos llevaría muy lejos. Decimos, simplemente, que hasta ahora es así y que no se adivinan grandes cambios antes de las próximas elecciones.

#### IV. *Grupo Parlamentario, Parlamento y Democracia.*

##### *Algunas conclusiones desde la perspectiva española actual*

Las consideraciones que atrás han quedado sobre la naturaleza del grupo parlamentario, la disciplina de voto o, sencillamente, la relación entre partido político y grupo, han venido arrojando sobre los estudiosos no pocas pre-

guntas en torno al sentido actual del Parlamento y la pervivencia de un eficaz control democrático. ¿En qué medida el Parlamento no es actualmente más que una caja de resonancia de los acuerdos previos de los partidos? ¿En qué medida es posible seguir hablando de un auténtico control de un ejecutivo que posee la mayoría parlamentaria? ¿Qué ocurre con la participación en el modelo de democracia representativa al uso en los países occidentales? Siendo conscientes de la complejidad del problema, se hacen necesarias unas consideraciones sobre el mismo que, al igual que en epígrafes anteriores, han de acabar con una referencia al caso de la España actual.

Cuando Leibholz se planteaba el problema, concluía con estas palabras: "Ha ocurrido que el lugar de la democracia clásica parlamentaria y representativa ha sido ocupado por una democracia de partidos, fundamentalmente distinta en su estructura de la anterior (...). Como consecuencia de este cambio de estructura de la realidad política, la persona del diputado, que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia, creyendo representar a todo el pueblo, ha sido suscitada por el partido y la fracción, que decide la actividad del diputado".<sup>31</sup> Colliard, por su parte, apunta así la suerte del control gubernamental: "Si la mayoría es disciplinada, las diferentes mociones dirigidas contra el gobierno quedarán sin efectos, ya sean de censura, de aplazamiento o el resultado de una interpelación. Creemos que esta disciplina es un hecho real puesto que (...) la caída ante el Parlamento se ha convertido en un caso raro".<sup>32</sup> Tan raro como ha puesto de manifiesto Klaus Von Beyme en un estudio comparado sobre el tema de la estabilidad de los Gobiernos en Europa, indicando cuantitativamente el escaso índice de gobiernos "derribados por el Parlamento".<sup>33</sup> Los mecanismos establecidos por los textos constitucionales se supeditan, de esta forma, a la variable del sistema de partidos vigente y a su consecuencia inmediata que es el grupo parlamentario.

En los modelos de gobierno por mayoría la disciplina de voto en el grupo parlamentario afecta, incluso y como señalara King, al principio mismo de

<sup>31</sup> Gerhard Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pp. 66-67.

<sup>32</sup> Jean-Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Citamos ahora traducción española de Edit. Blume, Barcelona, 1981, p. 304.

<sup>33</sup> Klaus Von Beyme, "El problema de la estabilidad de los gobiernos", un estudio comparado, en la obra *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluripartidistas*, op. cit., pp. 378-379.

la tradicional separación de poderes que, a su luz, adquiere muy distintos ribetes en lo referente a la relación entre ejecutivo y legislativo. Nos encontramos, ante todo, en presencia de dos poderes que se exigen al mismo tiempo, en la misma consulta electoral y que no contienen clara separación en la medida en que los miembros del ejecutivo pueden serlo también del órgano legislativo: ministros o altos cargos que, a la vez y por haber obtenido escaño en las elecciones, son también diputados. Y, además, el convencional cuadro de la responsabilidad de uno ante otro se complica precisamente en función de las constantes o alteraciones que el principio de disciplina de voto esté manifestando. Así, según King, la relación entre ejecutivo y legislativo depende: primero, de la relación entre el gobierno y sus propios diputados; segundo, entre el gobierno y la oposición, y tercero, entre el gobierno y los diputados de todos los partidos en aquellas ocasiones en que diputados de partidos opuestos piensen que lo que les une como tales diputados es más importante que la que les separa como miembros de partido.<sup>84</sup> En las posibles variantes de esta relación descansará el éxito o fracaso del grupo en el gobierno, si bien no resulte frecuente la tercera de las posibilidades señaladas por King.

Como se ve, el problema se aleja notoriamente de lo establecido por las normas jurídicas vigentes para ceder ante el peso decisivo del factor sistema de partidos y naturaleza de sus grupos en el Parlamento. Volviendo a Colliard, “el sistema de partidos constituye claramente el principal factor explicativo. Esta realidad vivida comporta que el juego institucional tome una u otra forma en el interior del campo de lo posible determinado por normas jurídicas muy parecidas de un país a otro, aunque sin olvidar que subsiste el amplio problema de la acción recíproca de los elementos institucionales sobre el sistema de partidos. Pero, de paso, se puede señalar que esto es suficiente para mostrar las ilusiones del «parlamentarismo racionalizado» la sutileza de los mecanismos jurídicos es insignificante al lado del juego de sistema de partidos cuya simplificación conducirá al éxito (RFA, V República Francesa) y su compilación al fracaso (Italia, IV República Francesa)”.<sup>85</sup> Colliard está aludiendo el tema de la estabilidad, en cuyo detalle no podemos entrar ahora, pero que, en definitiva, es el tema esencialmente conectado con la problemática a que estamos haciendo referencia.

---

<sup>84</sup> Anthony Kong. Executives, en *Handbook of Political Science*, vol. 3, Governmental institutions and processes”, Eddison-Wesley, Publishing Company, 1975, p. 235.

<sup>85</sup> Colliard, *op. cit.*, p. 342.

Los partidos políticos, mediante sus expresiones parlamentarias que son los grupos, se han convertido en el principal factor de interpretación de la política en cualquier país democrático. Los que antaño hubieron de luchar tiempo y tiempo por su reconocimiento legal o constitucional, son ahora los auténticos protagonistas del juego político y los que determinan el éxito o el fracaso de las previsiones constitucionales. Como lo son de la estabilidad política, de la estabilidad gubernamental y de la suerte o el fracaso de control parlamentario.

¿Qué queda del Parlamento? Torres del Moral, en su minucioso estudio sobre los grupos parlamentarios, contesta con pesimismo: "En realidad, el Parlamento ya no es más que un órgano con una función de servicio: la producción de las leyes necesarias para el funcionamiento del sistema; interpretada esa necesidad, claro, por el partido de la mayoría que es, como dice con rigor L. Elía, «el partido de ocupación del Estado». El Parlamento, junto a esta función, cumple la no menos necesaria de legitimación formal de las demás decisiones del partido ocupante por su carácter representativo de la soberanía nacional. Pero son los partidos, y en primer lugar el partido ocupante, quienes toman las decisiones. Los partidos políticos están en la cumbre de su trayectoria: todavía articulan políticamente la sociedad desde fuera de los órganos estatales y la gobiernan desde dentro de ellos".<sup>36</sup>

Claro está que el Parlamento sigue cumpliendo otras funciones nada desdeñables en un contexto democrático, tal como el constituir un eco de resonancia de la política de cada día que orienta y conforma una opinión pública responsable. Y claro está también que a su vez se canalizan demandas y se manifiestan estados de satisfacción o situaciones de malestar social. Pero, en virtud del reforzamiento del ejecutivo al que aludíamos en el primero de nuestros epígrafes y, sobre todo, en virtud de la relación político-grupo parlamentario, lo cierto es que actualmente queda bien poco de su todopoderosa imagen de tiempos pasados. Se han puesto remedios para "poner al día" la función parlamentaria y, de esta forma, hacerla adecuada a la celeridad y complejidad de la política de nuestra hora (comisiones especializadas, reducción de plazos, oficinas de asesoramiento de los diputados, etcétera). Pero el dilema sigue estando ahí y el protagonismo de los partidos parece un hecho de difícil vuelta atrás.

---

<sup>36</sup> Antonio Torres del Moral, Los grupos parlamentarios, en *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, No. 9, primavera de 1981, pp. 65-66.

A nuestro entender, la forma más viable para salir de esta situación e incrementar el sentimiento participativo de los ciudadanos, "refrescando" los aires de la democracia, puede ser la combinación de la democracia representativa, vigente en el mundo occidental, con las formas de democracia directa.

Como en otro lugar hemos estudiado,<sup>87</sup> nuestros constituyentes se preocuparon, fundamentalmente, de dibujar y asentar un modelo de democracia representativa con los partidos políticos como protagonistas. Era comprensible esta actitud, después de muchos años de rechazo hacia los partidos, por una parte, y de cierta reticencia hacia las formas de participación directa, por otra, dado el frecuente recurso a las mismas en los sistemas autoritarios. Se quiso, sobre todo, consolidar un tipo de democracia homologable con las europeas al uso. Es el modelo que fleta nuestra Constitución de 1978. Curiosamente, un modelo en el que insistieron más las fuerzas de centro-izquierda que las de derecha durante el proceso constituyente, como se deduce de los debates parlamentarios al discutir temas como el referéndum, la iniciativa popular o la iniciativa para la reforma constitucional. El hecho está ahí y el modelo funciona, lo que ya es importante en un país como el nuestro, de histórica propensión a la inestabilidad.

Pero, con todo, pensamos que ha existido poco ejercicio de innovación al no introducir en nuestro texto fórmulas de participación directa o semi-directa ya vigentes en los textos constitucionales de otros contextos. De esta forma, nuestra actual Constitución se alineaba con el constitucionalismo clásico posterior a la Segunda Guerra Mundial, consolidando un modelo tradicional de parlamentarismo representativo y sin excesiva preocupación por innovar en los mecanismos de participación. Los partidos van a ser los protagonistas casi exclusivos del juego político y ello desde la misma concepción plasmada en el texto constitucional. Lo demás era secundario y se aceptaba y regulaba con precauciones. Quizá con excesivas preocupaciones para una democracia de nuestros días. De acuerdo con el hecho de que el principio legitimador de nuestro siglo es la democracia. Y no menos de acuerdo con otro hecho: hoy no se concibe la democracia sin la existencia y libre juego de los partidos políticos. Pero, partiendo de ahí, que era lo indiscutible, bien se

---

<sup>87</sup> *Vid.*, Manuel Ramírez, *Democracia directa y Constitución: Problemática y desarrollo legislativo*, en el libro *El Desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Edición y presentación de Manuel Ramírez, Libros Pórtido, Serie Ciencia Política, No. 4, Zaragoza, 1982.

pudo ensayar con mayor generosidad la puesta en marcha de otros mecanismos de democracia directa que, en nuestro parecer, no tienen por qué poner en peligro el sistema y sí pueden suponer vías de una más fructífera participación ciudadana.

El posterior desarrollo de la Constitución no ha disimulado aquella reticencia inicial. El rechazo constitucional del referéndum derogatorio y su admisión como meramente consultivo tiene su reflejo en la Ley Orgánica sobre Distintas Modalidades de Referéndum, de 18 de enero de 1980, modificada unos meses más tarde, en la que, como ha señalado Aguiar, “no ha habido tanto una verdadera voluntad de articular las formas de participación directa en el nuevo marco constitucional como dar cauce a las iniciativas autonómicas del artículo 151 de la Constitución y regular breve y restrictivamente algunas de las restantes modalidades constitucionales de referéndum.”<sup>38</sup> Algo similar cabe decir de la reciente Ley Orgánica de 26 de marzo de 1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Si no se ha producido lo que Garrido Falla temía en 1980, esto es “una congelación *sine die* del instituto de la iniciativa popular”,<sup>39</sup> sí se ha producido un mayor recorte a lo previsto constitucionalmente, a través de la regulación que su artículo quinto hace de las causas de inadmisión de la proposición. Las restantes fórmulas de participación directa habían quedado ya sesgadas en los debates parlamentarios que patearon nuestra Constitución (rechazo de la iniciativa popular para iniciar la reforma constitucional, reconocimiento específico de los grupos de presión y pertinente regulación, etc.).

Sin duda alguna, una mayor flexibilidad a la hora de admitir y regular estas vías de democracia directa han podido y pueden paliar el excesivo protagonismo de los partidos (sentado, insistimos, el principio de su insoslayable presencia en todo régimen que se defina como democrático) y aminorar un tanto esa imagen pesimista del Parlamento a la que las opiniones atrás expuestas hacían referencia.

---

<sup>38</sup> Luis Aguiar, La Ley Orgánica de Referéndum: Un comentario, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Nueva Epoca, No. 58, Madrid, 1980, p. 168. Por supuesto eludimos en esta breve referencia la descripción de las distintas formas de referéndum que regula nuestra Constitución y esta misma Ley.

<sup>39</sup> Fernando Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Edit. Cívitas, S.A., Madrid, 1980, pp. 889-890.

# EL CONTROL EN MATERIA HACENDARIA DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

Enrique A. SALAZAR ABAROA \*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. Definición de control; 3. Tipos de control; 4. El control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo en materia hacendaria en el constitucionalismo iberoamericano; 4.1 España; 4.2 México; 4.3 Articulado referente a los órganos de control en materia hacendaria del poder legislativo en las constituciones iberoamericanas, y 5. Conclusión.*

## 1. *Introducción* \*\*

En el presente ensayo se me invita abordar las facultades de control del poder legislativo sobre el ejecutivo en materia hacendaria en el constitucionalismo iberoamericano; haciendo una apretada síntesis comparativa sobre facultades coincidentes o diferentes de los congresos o parlamentos iberoamericanos en la materia, subrayaría que enmarco este trabajo en el área de los estudios o ensayos sobre Derecho Parlamentario.

Por otro lado, independientemente de la revista que pasamos a las facultades de control en materia hacendaria del poder legislativo sobre el ejecutivo en el constitucionalismo iberoamericano donde predominan sistemas

---

\* Gerente general de DICONSA Centro, con sede en Guadalajara, Jalisco.

\*\* El autor agradece al pasante de derecho Eduardo Flores Trejo su amable colaboración para aumentar el material documental que hace posible este trabajo.

presidencialistas (en contraste al de España, que difiere por ser una monarquía constitucional, un sistema parlamentario y Estado centralizado), agregamos información para los lectores de este escrito, a manera de ejemplo, de otras facultades de coordinación, comunicación o ejercicio exclusivo, inclusivo o concomitante de las que gozan los poderes legislativos sobre los ejecutivos y viceversa que se encuentran en el derecho positivo constitucional iberoamericano.

También, en forma sesgada escribimos entre líneas el cuestionamiento sobre el funcionamiento actual o integración de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación; y del ya necesario desprendimiento del poder legislativo de dos funciones que han ido cobrando autonomía por voluntad y necesidades democráticas de sociedades como la mexicana: me refiero al Poder Electoral y al Poder de la Bolsa. Poderes o funciones que bajo el concepto de jurisdicción delegada, van fijando mojoneras en su retiro del Poder Legislativo; por lo que la pregunta sería, ¿si Montesquieu viviera actualmente, su concepción de la división de poderes se contendría en la clásica tríada que dio puntilla al Estado feudal y vida al moderno Estado de Derecho?

Ejemplifiquemos con instituciones originales del país: ¿Qué acaso la Carta Magna Mexicana no rompe con los moldes del constitucionalismo clásico y consagra por primera vez en una suprema hoja política los derechos sociales de un pueblo como ente colectivo?

¿No está reconocido por propios y extraños la singularidad del sistema político mexicano y que el nacimiento del PRI con sus antecesores quiebra la teoría clásica sobre los partidos políticos por ser un partido que nace con el poder y no para luchar por el poder?

¿Y el noble y tradicional instrumento para defender las garantías individuales y los derechos humanos que es el Amparo, no forma acaso una institución propia y singular de los mexicanos? ¿La Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que contiene al Tribunal Federal Electoral, acaso no son consecuencia de un esfuerzo que nos invita a pensar en instituciones inéditas o a recuperar o repensar fórmulas que tenemos en nuestra reserva jurídica que es la historia constitucional mexicana? Y finalmente ¿la joven Comisión Nacional de Derechos Humanos?



Las anteriores preguntas son el hilo conductor para entrar a lo que prácticamente se plantea como la evolución de los órganos de control de la Hacienda Pública y su evolución a órganos con mayor autonomía y superior rango, y que se ejemplifica dando noticia de los controles externos o Poder de la Bolsa encuadrados dentro de la normatividad constitucional iberoamericana.<sup>1</sup>

## 2. *Definición de control*

El objeto de este trabajo nos crea la necesidad de realizar algunas reflexiones sobre el concepto de “control” en general, es decir, desde su etimología hasta los antecedentes de esa palabra y su aplicación concreta dentro de la función pública, para de esta forma comprender, mejor aún, el significado y alcances de dicho término, particularmente dentro del ámbito de acción de los propios órganos implicados con el control de la Hacienda Pública.

La palabra “control” procede del francés *controle-role*, que significa “revisión de un acto por doble registro”; en inglés, dicho término significa “dominio”, del cual deriva la noción misma de “autoridad” y en una segunda acepción implica la idea de vigilancia.<sup>2</sup>

Hasta hace poco tiempo, la palabra “control” fue reconocida por el idioma español al incorporársele al Diccionario de la Academia de la Lengua, ya que algunos autores siempre la consideraron ajena al castellano como un simple galicismo o anglicismo y aun como barbarismo.

Cabanellas, por ejemplo, en su Diccionario de Derecho Usual<sup>3</sup> sostiene que el término “control” no posee significación alguna en el idioma español, puesto que éste cuenta con vocablos, y más adecuados a cada caso, para traducirlo, como son por ejemplo las siguientes palabras “comprobación”, “fis-

---

<sup>1</sup> Salazar Abaroa, Enrique A., *Derecho Parlamentario: De la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Ed. INAP, 1989.

<sup>2</sup> De Baecque M., Francis, “El control de la Administración, Plan General sobre su justificación, sus modalidades”, *Revista de Administración Pública*, No. 24 (enero-abril), INAP, México, p. 101.

<sup>3</sup> Autor citado por Lanz Cárdenas, José Trinidad, en su ensayo “El marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración del Control en la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, No. 57-58.

calización”, “registro”, “vigilancia”, “gobierno”, “predominio”, “supremacía”, “dirección”, “guía”, “regulación”.<sup>4</sup>

El *Nuevo Diccionario Ilustrado* Sopena de la Lengua Española define a la palabra “control” como la acción de controlar, comprobación, inspección, verificación, gobierno, dominio, dirección.<sup>5</sup>

José T. Lanz Cárdenas sostiene que la palabra “control” constituye un vocablo unívoco con el cual se expresan múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más, según el uso que se le dé a la palabra y variando su significado, según los diccionarios que se consulten, en tanto los ordinarios, los enciclopédicos, como los específicos, comprendiendo así desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería pasando por comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela hasta dominio y supremacía.<sup>6</sup>

De los anteriores puntos de vista, desprendemos que la palabra “control”, desde el aspecto etimológico y referido al español, significa en una vertiente: revisión, inspección, vigilancia, comprobación, verificación o fiscalización; en una segunda vertiente comprende las ideas de: potestad, dominio, mando, predominio, supremacía y gobierno.

El uso de la palabra “control”, está generalizado en nuestro idioma, pero se usa constantemente en el campo de las funciones del gobierno, particularmente en las actividades de orden administrativo y en este último sentido, significa “el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionamiento que tiene atribuida por la ley la función de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.<sup>7</sup>

Cabe señalar que en México, todo tipo de control de la función pública abrevia en la Constitución Federal, la cual organiza al Estado mexicano y establece un sistema de control político a base de equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del Gobierno como los encargados de ejercer la soberanía nacional cuyo titular originario es el pueblo.

---

<sup>4</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 31.

<sup>5</sup> *Nuevo Diccionario Ilustrado* Sopena de la Lengua Española, Ed. Ramón Sopena. S.A., Barcelona, 1980, p. 307.

<sup>6</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 31.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 32.

Servando Fernández Victorio y Camps, al referirse al “control político”<sup>8</sup> sostiene que: “El poder, tanto en interés de sus titulares como en el de sus destinatarios, ha de ser restringido y limitado y de este límite está implícito en el constitucionalismo a través del control político porque la libertad de los destinatarios sólo queda garantizada cuando se controle debidamente su ejercicio por los que lo ejercen”.

Este autor hace referencia a la razón de la existencia tripartita de la separación de los poderes expuesta por Lilly Tollerand ante la Asamblea Constituyente, en París (1789), quien sostenía que un poder único terminaría por devorarlo todo; dos poderes, se combatirían hasta que uno destruyera al otro; en cambio, tres poderes es el equilibrio perfecto ya que, cuando dos se enfrentan, el tercero distinguiría entre quién oprime y quién es el oprimido e impondría la paz entre todos. De acuerdo con esta tesis, la distribución entre los distintos poderes significa, para cada uno de ellos, una limitación y un control que se plasma en la fórmula: “El poder frena al poder” proclamada por Montesquieu, quien entendió que el principio de la separación de poderes tenía un sentido flexible que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones, porque consiste en distribuir y controlar el ejercicio del poder político.

Victorio y Camps escribe que resulta mejor hablar de separación de funciones estatales a diferentes órganos del Estado para beneficio de los destinatarios del poder, pues la atribución de diferentes funciones a distintos titulares, aun cuando estos últimos ejerzan con autonomía y responsabilidad, están obligadas, en último término, a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida.<sup>9</sup> Para este autor, el punto culminante de la función de control político yace en la posibilidad de la exigencia de responsabilidad política. Existe esta responsabilidad cuando un titular del poder tiene que dar cuentas a otro titular sobre el cumplimiento de la función que le ha sido encomendada (El Parlamento al Gobierno. El Gobierno al Parlamento. Y ambos al electorado).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Fernández Victorio y Camps, Servando, *El Control Externo de la Actualidad Financiera de la Administración Pública*, impreso en la Fca. Nacional de Moneda y Timbre, Madrid, España, 1977, pp. 13-14.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 14.

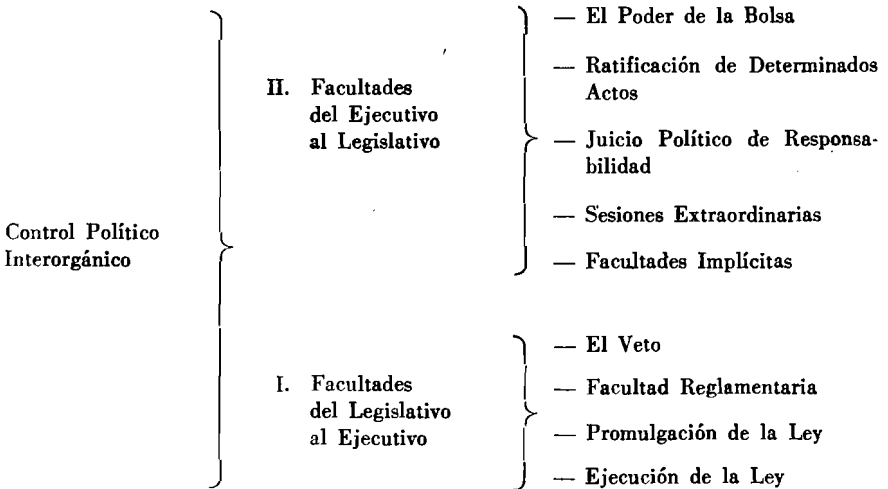
<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 16.

### 3. Tipos de control

Respecto al control, resulta interesante transcribir, sintéticamente, los conceptos contenidos en el *Diccionario Jurídico Mexicano*.<sup>11</sup>

Por “Controles Políticos Interorgánicos”, se entienden los instrumentos que la Constitución deposita en los órganos legislativo y ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno sólo de ellos. En el siguiente cuadro sinóptico elaborado por Jorge Carpizo se presenta la clasificación de las facultades de control de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

#### CUADRO



Para Alejandro Carrillo Castro, en nuestro país no existe un solo tipo de control, ni tampoco un único momento para ejercer esta función, pues por una parte, la Carta Magna otorga al Poder Ejecutivo la facultad de manejar y controlar, de distintas formas los asuntos de orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes; pero, también, la propia administración pública es

<sup>11</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, A-CH, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa y UNAM, 1987, pp. 732-734.

objeto de diversos tipos de control por parte de los poderes legislativo y judicial, pues mientras el primero de ellos tiene encomendado el control legislativo y político del Ejecutivo, el judicial, por su parte, tiene a su cargo el control constitucional y de legalidad de los actos de los otros dos poderes.<sup>12</sup>

Por considerarlo de suma importancia, a continuación se presenta la clasificación de los tipos de control que existen en México, formulada por Lanz Cárdenas.<sup>13</sup> Igualmente presentamos un cuadro que muestra el sistema de control.<sup>14</sup>

a) *Control Legislativo.* Corresponde al H. Congreso de la Unión.

1. *De Legislación.* Comprende la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos.
2. *Presupuestal.* Abarca las dos fases del presupuesto: la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y, en su caso, aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes.
3. *Político.* Se ejerce a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y Titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre sus ramos y aún más, la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

b) *Control Administrativo.* Corresponde al Poder Ejecutivo Federal.

1. *Clase de Acto.* Este primer criterio de clasificación basado en el tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la administración pública,

---

<sup>12</sup> Carrillo Castro, Alejandro, "La Función de Control en la Administración Pública Mexicana", en *Revista de Administración Pública*, No. 24 (enero-abril), México, 1973, p. 106.

<sup>13</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", en *Antecedentes Históricos y Legislativos*, FCE, SCGF, México, 1987, p. 467.

<sup>14</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 108.

comprende los actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

2. *Objeto.* El segundo criterio de clasificación se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

3. *Tiempo.* El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control: control preventivo, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen o con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término, el concurrente o coincidente que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último, el conclusivo, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

4. *Forma.* En cuanto a la forma de actuación de los órganos de control, tenemos en primer término, la actuación oficiosa en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

5. *Órgano que lo realiza.* Desde este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico o Contaduría Mayor de Hacienda, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.

6. *Efectos.* Este criterio es en función de los efectos o resultados del control administrativo y puede ser “formal”, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos; o “constitutivo”, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

El propio Lanz Cárdenas concibe una definición de control que abarca de manera integral, por una parte, los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos y la finalidad, con aplicación especial al campo de la administración pública federal:

Por control administrativo deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.

c) *Control Judicial o Jurisdiccional.* Corresponde al Poder Judicial de la *Federación.*

1. *De la Constitucionalidad.* Cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental.

2. *De Legalidad.* Cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieran presentar las personas de derecho público. En este caso se dan excepciones al control jurisdiccional cuando se efectúa por tribunales administrativos, por la propia administración pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas de orden penal cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.

## CRITERIOS DE CLASIFICACION DE CONTROL

---

Según la función u órgano del Estado	A) <i>Legislativo</i>	1. De Legislación	
		2. Presupuestal	
		3. Político	
		I. Clase de Acto	1. Verificación
			2. Vigilancia
			3. Recomendación
		4. Decisión	
		5. Evaluación	
		6. Corrección	
		7. Sanción	
		II. Objeto	1. Legalidad
			2. Fiscalización
		3. Oportunidad	
		4. De gestión o eficiencia	
B) <i>Administrativo</i>	III. Tiempo	1. Preventivo "a priori" o "ex-ante"	
		2. Concurrente o permanente	
		3. Conclusivo "a posteriori" o "ex-post"	
	IV. Forma	1. De oficio	
		2. A petición de parte	
		3. Obligatorio	
	V. Organó que lo realiza	1. Interno	
		2. Externo	
	VI. Efectos	1. Formal	
		2. Constitutivo	
C) <i>Judicial</i> <i>o Jurisdiccional</i>	1. De Constitucionalidad		
	2. De legalidad		

---



#### 4. *El Control del Poder Legislativo sobre el Poder de la Bolsa en las Constituciones Iberoamericanas*

Conocido es, que una de las prístinas funciones que se les ha encomendado a los parlamentos en el mundo, es el control del erario público tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los egresos. El maestro José de Jesús Orozco Henríquez, en un ensayo denominado "Las Legislaturas y sus Funciones de Control sobre la Actividad Gubernamental", expresa:

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano legislativo, en ejercicio del llamado "poder de bolsa", la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos.<sup>15</sup>

##### 4.1 *España*

Sin duda alguna, la legislación española es el tronco del que han surgido y se han ramificado en gran medida las instituciones jurídicas del mundo de habla hispana, razón por la cual España ha mantenido hasta nuestros días su sello de origen en varias figuras, pero especialmente en la del control de la hacienda pública por medio de tribunales, contralorías y contadurías. Iniciamos el presente punto con lo que escribe Rafael de Mendizábal Allende sobre el Tribunal de Cuentas, órgano del Parlamento español, destacando que:

El Tribunal de Cuentas cumple tres funciones esenciales; por una parte, aparece como guardián de los intereses de la colectividad al cuidar de que los tributos obtengan la aplicación prevista; por otra, actúa también como salvaguarda del administrador honesto... y finalmente, resulta un instrumento insustituible de la Administración Pública, no sólo por lo que evita con su simple presencia y lo que repara con su actuación, sino también porque de la perspectiva de la actividad administrativa en su conjunto pueden deducirse conclusiones muy útiles

---

<sup>15</sup> Senado de la República, *Política y Proceso Legislativo*, UNAM, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1985, p. 41.

para una mayor eficacia, descubrir y desbaratar la existencia de oligarquías, grupos de presión y corruptelas.

Las ideas anteriores se encuentran plasmadas en la Constitución española de 1985, misma que en materia de control hacendario establece lo siguiente:

#### *Artículo 108*

El gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de Diputados.

#### *Artículo 134*

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

#### *Artículo 136*

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Por último, es importante añadir que el Tribunal de Cuentas Español, que tiene sus orígenes en el Tribunal de Contaduría Mayor de Cuentas del siglo XV, pervive como ejemplo más claro de donde abrevaron los poderes legislativos latinoamericanos en su mestizaje institucional para el control de la hacienda pública, como en el caso específico de México en el que su historia se remonta a principios del siglo XVI, con el surgimiento del Real y Supremo Consejo de Indias (1524).

#### 4.2 *México*

En México a la Cámara de Diputados corresponde aprobar el presupuesto de egresos y la cuenta pública que le presente el Presidente de la República, lo que significa que el Ejecutivo Federal sólo podrá realizar los gastos y erogaciones que la Cámara le autorice anualmente en el presupuesto y justificar legal y contablemente que efectuó los gastos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado, en caso contrario, deberán fincarse las responsabilidades que la ley señala.

Asimismo, corresponde a Diputados y Senadores, es decir, al Congreso de la Unión, expedir la Ley de Ingresos, que contiene la enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar un impuesto; de esta forma, las recaudaciones anuales que haga el Ejecutivo deben ser aprobadas por el Congreso.

Y tal responsabilidad política financiera de control tiene espacio y rango en el cuerpo de la Carta Magna Mexicana, que dispone en sus artículos 73 y 74 lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. (...)

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

Artículo 74. Son facultades de la Cámara de Diputados:

I. (...)

II. Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III. Nombrar a los jefes y demás empleados en esa oficina.

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

(...)

Así, la Constitución Mexicana otorga el Control o Poder de la Bolsa al Poder Legislativo y concretamente potencializada a la Contaduría Mayor de Hacienda para evolucionar con jurisdicción delegada para transformarse en un cuarto poder que sería el multicitado Poder de la Bolsa.

El noble tratadista Héctor Fix Zamudio, en un ensayo denominado "Derecho, Constitución y Democracia", escrito para la revista del *Colegio* (Año 1, Núm. 2, diciembre de 1989) apuntaba:

El viejo principio de la división tripartita de los poderes tal como fue expuesto por los pensadores políticos John Locke y Carlos María de Secondat, barón de Montesquieu, el que constituyó un dogma del constitucionalismo clásico del siglo XIX (y que todavía se proclama en su formulación tradicional en el artículo 49 de nuestra Constitución Federal, ha sufrido una completa transformación en las cartas fundamentales de nuestra época, por lo que en su concepción original ha sido calificada como "obsoleta" por el insigne constitucionalista alemán Karl Loewenstein...).

Sin embargo (agrega Fix Zamudio), lo que considera superado es su elaboración clásica, pero no el principio mismo, que todavía tiene validez en cuanto significa que debe mantenerse el equilibrio entre los diversos órganos del poder, de tal manera que cada uno de tales órganos sirva de contrapeso a los demás y se evite la concentración del poder en uno de ellos; lo cierto es que no sólo no ha desaparecido, sino que se ha perfeccionado, transformándose en un conjunto de instrumentos jurídicos complejos.

Sirva pues lo expuesto como antecedente e instrumento para reflexionar sobre los cuadros sinópticos y el posterior articulado que a continuación presentamos,<sup>16</sup> mismos en los que se avista que las facultades del Poder Legisla-

---

<sup>16</sup> Estos cuadros fueron elaborados en base al tomo I y II de la obra denominada *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, editado en 1988 por la UNAM.

tivo para intervenir en el control de la hacienda, se caracterizan principalmente por:

1) Ser ejercidas a través del Congreso, contralorías, tribunales, fiscalías cortes, contadurías, cámaras y en el caso singular de Honduras, por una dirección de probidad;

2) La mayoría dependen del Poder Legislativo;

3) El nombramiento y remoción de los funcionarios de los órganos del Poder Legislativo que se encargan del control de la hacienda pública, es facultad exclusiva del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y/o Cámara de Senadores) o del Poder Ejecutivo en corresponsabilidad con el Poder Legislativo; el poder judicial interviene excepcionalmente en la destitución del titular del órgano del control tal como en el caso de la nación panameña;

4) Los miembros que conforman estos órganos tienen el carácter, por lo general, de inamovibles y gozan de fuero; también son nombrados por periodos determinados de tiempo o conforme a un límite de edad (75 años en el caso de Chile) y cuentan, según lo establecen algunas legislaciones, con la posibilidad de que la autoridad que los designó los reelija; sin embargo, pueden ser destituidos de su cargo tal y como lo señalan las excepciones constitucionales al respecto o las normas subconstitucionales, es decir, todas aquellas leyes o reglamentos que rigen la vida de dichos órganos de control de la hacienda pública, y

5) También, la gran mayoría de los órganos de control de la hacienda pública gozan de autonomía técnica para la fiscalización y el control de la hacienda pública y de jurisdicción y competencia delegada por los poderes legislativos respectivos (Cámara de Senadores y/o de Diputados).

#### 4.3 *Articulado referente a los Organos de Control del Poder Legislativo sobre el Poder de la Bolsa en las Constituciones Iberoamericanas*

*Denominación del Organó:* Contraloría General.

*Países:* Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

## **Articulado Constitucional**

### **BOLIVIA**

#### *Artículo 46*

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

#### *Artículo 59*

Son atribuciones del Poder Legislativo:

11a. Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada Legislatura.

#### *Artículo 96*

Son atribuciones del Presidente de la República.

14a. Nombrar al Fiscal General, Contralor General de la República y Superintendente de Bancos, de las ternas propuestas por el Senado Nacional.

## **CAPITULO V**

### **Contraloría General**

#### *Artículo 154*

(...) El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y gozarán de la misma inamovilidad y periodo que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

### **COLOMBIA**

#### *Artículo 114*

Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

## **TITULO X**

### **De los Organismos de Control**

#### **CAPITULO 1**

##### **De la Contraloría General de la República**

###### *Artículo 267*

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales previstos por la ley la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser

reelegido para un periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de cinco años y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

### *Artículo 268*

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.



4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

8. Promover ante las autoridades competentes aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría bajo su responsabilidad podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen de control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señala la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

#### *Artículo 354*

Habrà un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

PARAGRAFO. Seis meses después de concluido el año fiscal el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis.

## COSTA RICA

#### *Artículo 105*

La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa.

#### *Artículo 106*

(...) La Asamblea se compone de 57 Diputados (...).

#### *Artículo 121*

Además a otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa.

12) Nombrar al Contralor y Subcontralor Generales de la República.

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

### *Artículo 183*

La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, para un término de ocho años, pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los supremos poderes.

### *Artículo 184*

Son deberes y atribuciones de la Contraloría.

1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar la ejecución y liquidación.

4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

## CHILE

### CAPITULO IX

#### *Artículo 32*

Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

11. Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado.

## *Artículo 42*

El Congreso Nacional se compone de dos ramas: La Cámara de Diputados y el Senado.

## **Contraloría General de la República**

### *Artículo 87*

Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad.

## **ECUADOR**

### *Artículo 56*

La función legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Integrado por diputados elegidos por votación nacional.

### *Artículo 59*

El Congreso Nacional se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria en Quito, el 10 de agosto de cada año y sesiona durante sesenta días improporables, para conocer exclusivamente de los siguientes asuntos (...).

j) (...) Nombrar al Contralor General, al Procurador General, al Ministro Fiscal y a los Superintendentes de bancos y de compañías, de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos, si fuere el caso.

## SECCION IV

### *De los Organismos de Control*

#### *Artículo 113*

La Contraloría General del Estado es el órgano técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos, el control sobre bienes de propiedad de las entidades del sector público y la asesoría y reglamentación para los fines indicados en este artículo. La vigilancia de la Contraloría se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas.

## GUATEMALA

#### *Artículo 157*

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales.

#### *Artículo 171*

Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:

b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con 120 días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal (...).

d) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

#### *Artículo 232*

Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los

ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los Organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomos, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

También están sujetas a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y de cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinadas por la ley.

### *Artículo 233*

Elección del Contralor General de Cuentas. El Jefe de la Contraloría General de Cuentas será electo por un periodo de cuatro años por el Congreso de la República por mayoría absoluta de Diputados que conforman dicho organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en casos de negligencia, delito y falta de idoneidad (...).

### *Artículo 241*

Rendición del Estado. El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación, la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

## HONDURAS

### *Artículo 189*

El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de Diputados, que será elegido por sufragio directo.

## Artículo 205

Corresponde al Congreso Nacional las atribuciones siguientes:

11. Hacer la elección del Contralor y Subcontralor, Procurador y Subprocurador de la República; Director y Subdirector de probidad administrativa.

20. Aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y del Tribunal Nacional de Elecciones, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República e instituciones descentralizadas.

32. Aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tomando como base el proyecto que remite el Poder Ejecutivo, debidamente desglosado y resolver sobre su modificación.

38. Aprobar o improbar finalmente las cuentas de los gastos públicos tomando como base los informes que rinda la Contraloría General de la República y las observaciones que a los mismos formule el Poder Ejecutivo.

## Artículo 222

La Contraloría General de la República es un organismo auxiliar del Poder Legislativo, con independencia funcional y administrativa, encargado exclusivamente de la fiscalización *a posteriori* de la Hacienda Pública, teniendo entre otras atribuciones las siguientes:

1. Verificar la administración de los fondos y bienes públicos y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que los manejan.

2. Fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la administración pública, instituciones descentralizadas, inclusive las municipalidades, establecimientos gubernamentales y las entidades o que reciban subvención o subsidio del mismo.

3. Examinar la contabilidad del Estado y las cuentas que sobre la gestión de la Hacienda Pública presente el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional y rendir a éste el informe correspondiente.

### *Artículo 223*

La Contraloría de la República estará a cargo de un contralor y de un subcontralor elegidos por el Congreso Nacional, quienes tendrán las mismas inhabilidades y gozarán de las mismas prerrogativas que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

### *Artículo 225*

La fiscalización *a posteriori* del Banco Central de Honduras, en lo relacionado con el manejo de fondos del Estado, será efectuada por la Contraloría General de la República, que rendirá informes sobre tal fiscalización al Congreso Nacional.

## NICARAGUA

### *Artículo 129*

Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución.

### *Artículo 131*

Los funcionarios de los cuatro poderes elegidos directa e indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales.

### *Artículo 138*

Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

- 6) Conocer, discutir y aprobar el Presupuesto General de la República conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.
- 8) Elegir al Contralor General de la República, de terna propuesta por el Presidente de la República.



## CAPITULO IV

### De la Contraloría General de la República

#### *Artículo 154*

La Contraloría General de la República es el organismo rector del sistema de control de la administración pública y del Area Propiedad del Pueblo.

#### *Artículo 155*

Corresponde a la Contraloría General de la República:

- 1) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos.
- 2) El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República.
- 3) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

#### *Artículo 156*

La Contraloría General de la República gozará de autonomía funcional y administrativa y será dirigida por el Contralor General de la República, éste rendirá informe anual a la Asamblea Nacional y gozará de inmunidad.

## PANAMA

#### *Artículo 153*

La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución.

### *Artículo 155*

Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

5) Nombrar al Contralor General de la República y al Subcontralor de la República.

8) Examinar o aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República.

### *Artículo 275*

Habrá un organismo estatal independiente denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un subcontralor, quienes serán nombrados por un periodo igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada periodo presidencial ordinario.

### *Artículo 276*

Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realice con corrección y según lo establecido en la ley.

7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la ley que afecten patrimonios públicos.

9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Organismo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre

la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.

## PERU

### *Artículo 138*

La administración económica y financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso.

### *Artículo 146*

La Contraloría General, como Organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos.

El Contralor General es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República, por el término de 7 años. El Senado puede removerlo por falta grave.

### *Artículo 186*

Son atribuciones del Congreso:

4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.

### *Artículo 200*

La Cuenta General, acompañada del informe de la Contraloría General, es remitida al Congreso por el Presidente de la República, durante la segunda legislatura ordinaria del año siguiente al de ejecución del Presupuesto.

La Cuenta General es examinada y aprobada o desaprobada en la misma legislatura ordinaria en que se presenta o en la siguiente, según el trámite señalado para el presupuesto.

## VENEZUELA

### *Artículo 138*

El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

### *Artículo 234*

Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

### *Artículo 236*

La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

### *Artículo 238*

Las Cámaras en sesión conjuntamente elegirán el Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada periodo constitucional.

### *Artículo 239*

El Contralor General de la República presentará anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la Cuenta que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Igualmente presentará los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

*Denominación del Organismo:* Cámara de Cuentas.

*País:* República Dominicana

# REPUBLICA DOMINICANA

## Articulado Constitucional

### *Artículo 16*

El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.

### *Artículo 23*

Son atribuciones exclusivas del Senado.

3. Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas.

### *Artículo 37*

Son atribuciones del Congreso.

2. Aprobar o desaprobado, con vista del informe de la Cámara de Cuentas el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo.

12. Votar el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.

### *Artículo 55*

Corresponde al Presidente de la República.

9. Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los jueces de la Suprema Corte de Justicia, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima Legislatura para que éste provea los definitivos.

### *Artículo 78*

Habrà una Cámara de Cuentas permanente, compuesta de cinco miembros por lo menos, elegida por el Senado de las ternas que le presente el Poder Ejecutivo.

Párrafo. La Cámara de Cuentas tendrá carácter principalmente técnico.

*Artículo 79*

Sus atribuciones serán además de las que le confiera la Ley:

1. Examinar las cuentas generales y particulares de la República.
2. Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto a las cuentas del año anterior.

*Denominación del Organo:* Tribunal de Cuentas.

*Países:* Brasil, España, Guatemala, Paraguay y Uruguay.

**BRASIL**

**Articulado Constitucional**

*Artículo 49*

Es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional:

(...)

IX. Juzgar anualmente las cuentas presentadas por el Presidente de la República y apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno;

X. Fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras, los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta;

(...)

XIII. Escoger dos tercios de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión;

(...)

*Artículo 51*

Compete privativamente a la Cámara de Diputados:

(...)

II. Proceder a requerir las cuentas al Presidente de la República, cuando no se hayan presentado al Congreso Nacional dentro de los sesenta días después de abierto el periodo legislativo;

(...)

#### *Artículo 52*

Compete privativamente al Senado Federal:

(...)

III. Aprobar previamente, por voto secreto, después de haberla fundamentado públicamente, una selección de:

(...)

b) Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión indicados por el Presidente de la República;

(...)

#### *Artículo 58*

El Congreso Nacional y sus Cámaras tendrán comisiones permanentes y temporales, constituidas en la forma y con las atribuciones previstas en su respectivo reglamento o en el acto por el que se creen:

4o. Durante sus recesos, habrá una Comisión representativa del Congreso Nacional, electa por sus Cámaras en la última sesión ordinaria del periodo legislativo, con las atribuciones definidas en un reglamento común, cuya composición reproducirá, en lo posible, la proporcionalidad de la representación partidaria.

#### *Artículo 70*

La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, por lo que hace a la legalidad, legitimidad, economía, aplicación de subvenciones y exención de impuestos, será ejercida por el Congreso Nacional, mediante controles externos, y por los sistemas de control interno de cada Poder.

Parágrafo único. Presentará cuentas cualquier persona física o entidad pública que utilice, recaude, guarde, gerencie o administre dineros, bienes y valores públicos o de los que la Unión responda, o que, en nombre de ésta, asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria.

### *Artículo 71*

El control externo, a cargo del Congreso Nacional, será ejercido con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión, al cual compete:

I. Apreciar las cuentas presentadas anualmente por el Presidente de la República, mediante un dictamen previo que deberá ser elaborado en sesenta días contados desde su recepción;

II. Juzgar las cuentas de los administradores y de los demás responsables de dineros, bienes y valores públicos de administración directa o indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal, y de cualquier cuenta que diere causa a pérdida, extravíos u otra irregularidad que resultare perjudicial para el erario público;

III. Apreciar para fines de registro la legalidad de los actos de admisión del personal, de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público, exceptuadas las destinadas para funciones de previsión en comisiones, bien como las concesiones de asilos, jubilaciones, y pensiones, destinadas a las mejorías posteriores que no alteren el acto de la concesión;

IV. Realizar, por iniciativa propia, de la Cámara de Diputados, del Senado Federal, de sus Comisiones técnicas o de investigación, inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial, a las unidades administrativas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y de las demás entidades referidas en el inciso II;

V. Fiscalizar las cuentas nacionales de las empresas supranacionales de cuyo capital social la Unión participe, de forma directa o indirecta, en los términos de su acuerdo constitutivo;

VI. Fiscalizar la aplicación de cualesquiera recursos otorgados por la Unión mediante convenio, acuerdo, ajuste u otros instrumentos semejantes, a los estados, al Distrito Federal o a los Municipios;



VII. Prestar las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional, por cualquiera de sus casas, o por cualquiera de sus respectivas Comisiones, sobre fiscalizaciones contables, financieras, presupuestarias, operativas y patrimoniales o sobre resultados de auditorías o inspecciones realizadas;

VIII. Aplicar a los responsables, en caso de ilegalidad de gastos o irregularidad de cuentas, las sanciones previstas en las leyes, que establecerá, entre otras sanciones, multa proporcional a los daños causados al erario;

IX. Asignar un plazo para que el órgano o entidad adopte las medidas necesarias al exacto cumplimiento de la ley, si se verificare la ilegalidad;

X. Realizar, si no fuera atendido, la ejecución del acto impugnado, comunicando la decisión a la Cámara de Diputados o al Senado Federal;

XI. Poner en conocimiento del Poder competente las irregularidades y los abusos detectados;

(...)

### *Artículo 73*

El Tribunal de Cuentas de la Unión, integrado por nueve ministros, tendrá su sede en el Distrito Federal, su personal propio y jurisdicción en todo el territorio nacional, ejerciendo, sin cobrar, las atribuciones previstas en el artículo 96.

(...)

2o. Los ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión serán elegidos:

I. Un tercio por el Presidente de la República, con aprobación del Senado Federal, siendo dos alternadamente entre auditores y miembros del Ministerio Público junto a uno del Tribunal, indicados en una lista triple por el Tribunal, según criterios de antigüedad y merecimiento;

II. Dos tercios por el Congreso Nacional.

(...)

### *Artículo 84*

Compete privativamente al Presidente de la República:

XV. Nombrar, observando lo dispuesto en el artículo 73, a los ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión.

## **ESPAÑA**

NOTA: Ver punto 4.1 a partir del párrafo 4o.

## **GUATEMALA**

### **CAPITULO II**

#### **Organismo Legislativo**

### **SECCION III**

#### *Artículo 220*

Tribunales de Cuentas. La función judicial en materia de cuentas será ejercida por los jueces de primera instancia y por el Tribunal de segunda instancia de Cuentas.

Contra las sentencias y los autos definitivos de cuentas que pongan fin al proceso en los asuntos de mayor cuantía, procede el recurso de casación. Este recurso es inadmisibile en los procedimientos económico-coactivos.

## **PARAGUAY**

#### *Artículo 133*

El Poder Legislativo de la Nación será ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.

#### *Artículo 149*

Son atribuciones del Congreso.

6. Sancionar anualmente la Ley de Presupuesto General de la Nación.

### *Artículo 153*

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

3. Sin perjuicio de sus facultades propias, cuando del informe anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución del Presupuesto General de la Nación surgen malos manejos en las inversiones públicas, adoptar las medidas pertinentes, conforme se establece en esta Constitución y las leyes.

8. Con acuerdo de la Cámara de Senadores, nombra a los miembros de la Corte Suprema de Justicia; con dictamen del Consejo de Estado y acuerdo de la Cámara de Senadores, al Fiscal General del Estado; y con acuerdo de la Corte, a los miembros de los Tribunales, a los Jueces y los demás magistrados del Poder Judicial.

### *Artículo 195*

El Poder Ejecutivo designará a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, a los Jueces y demás Magistrados del Poder Judicial, por el procedimiento establecido en esta Constitución.

### *Artículo 203*

El Tribunal de Cuentas será dividido en dos salas. La primera tendrá competencia exclusiva en los juicios contenciosos administrativos; la segunda, en el control de las cuentas de inversiones del Presupuesto General de la Nación, sobre cuya ejecución informará anualmente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados.

La ley podrá ampliar sus atribuciones.

## URUGUAY

### *Artículo 83*

El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General.

#### *Artículo 84*

Esta se compondrá de dos Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o juntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución.

#### *Artículo 85*

A la Asamblea General compete:

5o. Aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo.

18o. Elegir, en reunión de ambas Cámaras, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo dispuesto en las secciones respectivas.

#### *Artículo 208*

El Tribunal de Cuentas estará compuesto por siete miembros que deberán reunir las mismas cualidades exigidas para ser Senador.

Serán designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes.

#### *Artículo 210*

El Tribunal de Cuentas actuará con autonomía funcional, la que será reglamentada por ley, que proyectará el mismo Tribunal. También podrá atribuírsele por ley, funciones no especificadas en esta Sección.

#### *Artículo 211*

Compete al Tribunal de Cuentas.

- a) Dictaminar e informar en materia de presupuesto.
- b) Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales,

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera que sea su naturaleza, así como también en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.

g) Proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo, para ser incluidos en los presupuestos respectivos. El Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere el caso, los elevará al Poder Legislativo, estándose a su resolución.

*Denominación del Organó:* Contaduría Mayor de Hacienda.

*País:* México.

## MEXICO

Nota: Ver párrafo 4, punto 4.2 del presente trabajo.

*Denominación del Organó:* Fiscalía de la República.

*País:* Cuba.

## CUBA

### Articulado Constitucional

#### *Artículo 67*

La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo trabajador.

#### *Artículo 73*

Son atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular:

e) Discutir y aprobar el presupuesto del Estado.

h) Elegir al Fiscal General y a los Vicefiscales Generales de la República.

q) Conocer, evaluar y adoptar las decisiones pertinentes sobre los informes de rendición de cuenta que le presente el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República y las Asambleas Provinciales del Poder Popular.

*Denominación del Organo:* Congreso.

*País:* Argentina

## **ARGENTINA**

### **Articulado Constitucional**

#### *Artículo 67*

Corresponde al Congreso:

7. Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

*Denominación del Organo:* Corte de Cuentas

*País:* El Salvador.

## **EL SALVADOR**

### **Articulado Constitucional**

#### *Artículo 121*

La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar.

#### *Artículo 131*

Corresponde a la Asamblea Legislativa.

19. Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios:

Presidente y Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Miembros del Consejo Central de Elecciones, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República.

### *Artículo 195*

La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular estará a cargo de un organismo independiente del órgano ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos, así como la liquidación de los impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones cuando la ley lo determine.

2. Autorizar toda salida de fondos del tesoro público, de acuerdo con el presupuesto, intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al tesoro público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública.

5. Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el órgano ejecutivo a la asamblea e informar a ésta del resultado del examen. Informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización.

### *Artículo 196*

La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Primera Instancia que establezca la ley. La Cámara de Segunda Instancia estará formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número podrá ser aumentado por la ley.

Estos funcionarios serán elegidos para un periodo de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por una causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa.

## *Artículo 199*

El Presidente de la Corte de Cuentas rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal.

El incumplimiento de esta obligación se considera como justa de destitución.

*Denominación del Organismo:* Probidad Administrativa.

*País:* Honduras.

## **HONDURAS**

### **Articulado Constitucional**

## *Artículo 232*

La Dirección de Probidad Administrativa será un organismo de control auxiliar del Poder Legislativo, que tendrá independencia funcional y administrativa. La ley regulará su organización, atribuciones y funcionamiento.

## *Artículo 234*

El director y subdirector general de Probidad Administrativa serán elegidos por el Congreso Nacional para un periodo de cinco años, y deberán reunir los mismos requisitos establecidos para los cargos de Contralor de la República.

## *5. Conclusión*

Presentamos una breve revista sobre conceptos como facultades constitucionales del control de la Hacienda Pública del Poder Legislativo y sus órganos en las Constituciones Iberoamericanas, ejemplificando esquemáticamente con España y México.

La variedad de denominaciones y facultades que tienen los órganos legislativos sobre el Poder de la Bolsa o control de la Hacienda Pública, nos



lleva a concluir que en la contribución a la racionalización y democratización de las tareas del moderno Estado de Derecho, han ido agregándose (García Pelayo) factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del Poder Político en una sociedad plural con un sistema de partidos: tómesese nota de que la Constitución Nicaragüense establece un Cuarto Poder, el electoral; y que no está lejos el día en que el ejercicio del Poder se divida en cinco funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de la Bolsa o Poder de la Hacienda Pública. Ello, en apoyo de la clásica teoría de Montesquieu, para actualizarla y vincularla con el moderno Estado de Derecho; vigorizando así los instrumentos y contrapesos que protegen y promueven los derechos humanos y garantías del hombre y del ciudadano frente a la sociedad política.

Reforzando lo expuesto, acudimos a la obra titulada "El control externo de la actividad financiera de la Administración Pública",<sup>17</sup> donde sus autores, citando las reflexiones del ex ministro de hacienda de la República Federal Alemana, doctor Schäffer, atinadamente afirman que:

...Los Tribunales de Cuentas han de integrarse en un cuarto poder, ya que sólo así podría lograrse que el control jurisdiccional se lleve a cabo con absoluta independencia. Y así debería ser, pues por su naturaleza y por las obligaciones que tienen que cumplir los Tribunales de Cuentas no son órganos administrativos, sino verdaderos Tribunales Supremos en el orden económico y financiero del Estado, cuya función puede ser definida como constitucional, por cuanto incide sobre el cumplimiento de la Ley de Presupuestos y ésta afecta a las relaciones constitucionales entre los diferentes Organos del Estado".

Ya para concluir y basándonos en este mismo ensayo, queremos hacer mención de dos claros ejemplos que exponen la necesidad y la utilidad de la adopción de un control de la hacienda pública a través de un poder distinto a los tres tradicionales de la teoría de Montesquieu; primero, el de Israel, que aunque no distingue en su constitución a un cuarto poder, su órgano de control del poder de la bolsa actúa propiamente como uno, y por último, el de la China Nacionalista, que contempla en su Constitución

---

<sup>17</sup> Servando Fernández y Victorio y Camps. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1977.

cinco poderes públicos: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el de nombramiento de funcionarios y el de Control, el cual se apoya en un Tribunal de Control o "Control Yuan" para realizar sus funciones de auditoría de cuentas.

El resultado de la anterior organización de poderes, en palabras de Fernández y Camps será "...el mantenimiento del equilibrio en la Administración".

**CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE LA HACIENDA PUBLICA  
EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Denominación del órgano legislativo</i>	<i>División del órgano legislativo</i>	<i>Poder de bolsa</i>	<i>Aprobación de empréstitos</i>
Argentina	Congreso	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 67, Fr. 7	
Bolivia	Congreso Nacional	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 59, Fr. 3 y 11	Art. 59, Fr. 5
Colombia	Cong. de la República	Bicameral (Sen. y Rep.)	Art. 150, Fr. 3, 11, 12, 19 inciso <i>a)</i>	Art. 150, Fr. 9 y 14
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Unicameral (Diputados)	Art. 140, Fr. 15	Art. 121, Fr. 15
Cuba	A. Nacional del P.P.	Unicameral	Art. 73, Fr. <i>e)</i> y <i>f)</i>	
Chile	Congreso Nacional	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 48, Fr. 1	
R. Dominicana	Cong. de la República	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 37, Frs. 2 y 12	Art. 37, Fr. 13
Ecuador	Congreso Nacional	Unicameral (Diputados)	Art. 59, Fr. <i>e)</i>	Art. 78, Fr. <i>g)</i>
El Salvador	Asamblea Legislativa	Unicameral (Diputados)	Art. 131, Fr. 8	
España	Cortes Generales	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 134, Fr. 1	Art. 135, Fr. 1 y 2
Guatemala	Cong. de la República	Unicameral (Diputados)	Art. 171, Fr. <i>b)</i>	Art. 171, Fr. <i>i)</i>
Honduras	Congreso de Diputados	Unicameral (Diputados)	Art. 205, Frs. 32 y 38	Art. 205, Fr. 36
Nicaragua	Asamblea Nacional	Unicameral	Art. 138, Fr. 6	
Panamá	Asamblea Legislativa	Unicameral	Art. 153, Fr. 11	Art. 153, Fr. 11
Paraguay	Congreso	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 153, Fr. 1	Art. 149, Fr. 5
Perú	Congreso	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 186, Fr. 4	Art. 186, Fr. 5
Uruguay	Asamblea General	Bicameral (Sen. y Rep.)	Art. 85, Fr. 5	Art. 85, Fr. 6
Venezuela	Congreso	Bicameral (Sen. y Dip.)	Art. 153, Fr. 1	Art. 190, Fr. 14

**ORGANOS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS QUE CONTROLAN  
EL PODER DE LA BOLSA EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Denominación del órgano de control</i>	<i>Organo(s) con poder de nombramiento</i>
Argentina	Congreso	El pueblo y las legislaturas
Bolivia	Contraloría General de la República	C. de Senadores y Presidente de la República
Brasil	Tribunal de Cuentas	Presidente de la República y Congreso Nacional
Colombia	Contraloría General de la República	Congreso de la República
Costa Rica	Contraloría General de la República	Asamblea Legislativa
Cuba	Fiscalía General de la República	Asamblea Nacional del Poder Popular
Chile	Contraloría General de la República	Presidente de la República y Senado
R. Dominicana	Cámara de Cuentas	Presidente de la República y Senado
Ecuador	Contraloría General de la República	Congreso Nacional
El Salvador	Corte de Cuentas	Asamblea Legislativa
España	Tribunal de Cuentas	Cortes Generales

**ORGANOS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS QUE CONTROLAN  
EL PODER DE LA BOLSA EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Denominación del órgano de control</i>	<i>Organo(s) con poder de nombramiento</i>
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	Congreso de la República
Honduras	Contraloría General de la República	Congreso Nacional
México	Contaduría Mayor de Hacienda	Cámara de Diputados
Nicaragua	Contraloría General de la República	Asamblea Nacional y Presidente de la República
Panamá	Contraloría General de la República	Asamblea Nacional
Paraguay	Tribunal de Cuentas	C. de Senadores y Presidente de la República
Perú	Contraloría General de la República	Senado y Presidente de la República
Uruguay	Tribunal de Cuentas	Asamblea General
Venezuela	Contraloría General de la República	El Congreso

**FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo</i>	<i>Juicio político de responsabilidad al Ejecutivo</i>	<i>Ratificación de declaración de guerra o paz</i>	<i>Otorgar permiso al Ejecutivo para ausentarse del país</i>
Argentina	Art. 67, Fr. 26, y Art. 53	Arts. 45, 51 y 52	Art. 67, Fr. 21	Art. 86, Fr. 21
Bolivia	Art. 62, Fr. 3	Art. 68, Fr. 12	Art. 68, Fr. 7	Art. 95
Colombia	Art. 150, Fr. 10	Art. 175, y Art. 178, Fr. 3	Art. 173, Fr. 5, y Art. 189, Fr. 6	Art. 196
Costa Rica	Art. 121, Fr. 7	Art. 121, Fr. 9	Art. 121, Fr. 6	Art. 139, Fr. 5
Cuba	Art. 88, Fr. f)		Art. 73, Fr. i)	
Chile	Art. 41	Art. 48, Fr. 2, y Art. 49	Art. 32, Fr. 21	Art. 49, Fr. 6
R. Dominicana	Art. 37, Fr. 8	Art. 23, Fr. 5	Art. 55, Fr. 15	Art. 37, Fr. 17
Ecuador	Art. 78, Fr. n)	Art. 59, Fr. f)	Art. 78, Fr. n)	Art. 59, Fr. i)
El Salvador	Art. 168, Fr. 12		Art. 131, Fr. 25	Art. 77
España	Art. 116	Art. 113	Art. 63, 3	
Guatemala	Art. 185, Fr. c)	Art. 165, Fr. h)	Art. 171, Fr. f)	Art. 165, Fr. e)
Honduras	Art. 205, Fr. 24	Art. 205, Fr. 15	Art. 245, Fr. 17	Art. 205, Fr. 13
Nicaragua	Art. 150, Fr. 9			Art. 138, Fr. 23
Panamá	Art. 153, Fr. 16	Art. 154, Fr. 1	Art. 153, Fr. 5	Art. 153, Fr. 3
Paraguay	Art. 181		Art. 149, Fr. 8	
Perú		Arts. 183 y 184	Art. 211, Fr. 19	Art. 206, Fr. 6
Uruguay	Art. 168, Fr. 17	Art. 93	Art. 85, Fr. 7	Art. 170
Venezuela	Art. 190, Fr. 6	Art. 150, Fr. 8		Art. 150, Fr. 6

**FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Poder de bolsa</i>	<i>Ratificación de nombramientos</i>	<i>Ratificación de tratados y convenios internacionales</i>	<i>Aprobación de empréstitos</i>
Argentina	Art. 67, Fr. 7	Art. 86, Frs. 5 y 16	Art. 67, Fr. 19	
Bolivia	Art. 59, Frs. 2, 3 y 11	Art. 66, Frs. 9 y 10	Art. 59, Frs. 12 y 13	Art. 59, Fr. 5
Colombia	Art. 150, Frs. 3, 11, 12 y 19 inciso a)		Art. 150, Frs. 14 y 16, y Art. 224 Art. 121, Fr. 4	Art. 150, Frs. 9 y 14 Art. 121, Fr. 15
Costa Rica	Art. 140, Fr. 15		Art. 121, Fr. 4	Art. 121, Fr. 15
Cuba	Art. 73, Fr. e) y f)	Art. 73, Fr. 11, y Art. 91	Art. 73, Fr. h), y Art. 96, Fr. ch)	
Chile	Art. 48, Fr. 1	Art. 32, Fr. 11	Art. 32, Fr. 17, y Art. 50, Fr. 1	
R. Dominicana	Art. 37, Frs. 2 y 12	Art. 23, Fr. 4, y Art. 55	Art. 37, Fr. 14	Art. 37, Fr. 13
Ecuador	Art. 59, Fr. e)	Art. 59, Fr. j)	Art. 59, Fr. h), y Art. 78, Fr. f)	Art. 78, Fr. g)
El Salvador	Art. 131, Fr. 8	Art. 168, Fr. 16	Art. 131, Fr. 7	
España	Art. 134		Art. 93 y Art. 94	Art. 94 e) y Art. 35
Guatemala	Art. 171, Fr. b)		Art. 171, Fr. 1	Art. 171, Fr. i)
Honduras	Art. 205, Fr. 32 y 38		Art. 205, Fr. 30	Art. 205, Fr. 36
Nicaragua	Art. 138, Fr. 6	Art. 138, Fr. 8, y Art. 150	Art. 138, Fr. 11	
Panamá	Art. 153, Fr. 11	Art. 155, Fr. 4	Art. 153, Fr. 3	Art. 153, Fr. 11
Paraguay	Art. 153, Fr. 1	Art. 180, Fr. 8	Art. 149, Fr. 8	Art. 149, Fr. 5
Perú	Art. 186, Fr. 4	Art. 211, Fr. 15	Art. 186, Fr. 3	Art. 186, Fr. 5
Uruguay	Art. 85, Fr. 5	Art. 168, Fr. 12	Art. 168, Fr. 20	Art. 85, Fr. 6
Venezuela	Art. 153, Fr. 1	Art. 150, Fr. 7		Art. 190, Fr. 14

**FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Aceptar o rechazar la renuncia del Ejecutivo</i>	<i>Aprobar enajenación o adquisición de bienes</i>	<i>Escuchar informe de labores del Ejecutivo</i>	<i>Desconocer o declarar la inhabilidad del Ejecutivo</i>
Argentina	Art. 67, Fr. 18		Art. 86, Fr. 11	
Bolivia	Art. 68, Fr. 4	Art. 59, Fr. 8	Art. 96, Fr. 10	
Colombia	Art. 173, Fr. 1	Art. 150, Fr. 9	Art. 189, Fr. 12	Art. 194
Costa Rica		Art. 121, Fr. 14	Art. 139, Fr. 4	Art. 121, Fr. 8
Cuba	Art. 91, Fr. e)		Art. 97	
Chile	Art. 49, Fr. 7			Art. 49, Fr. 7
R. Dominicana	Art. 36	Art. 37, Fr. 4	Art. 55, Fr. 22	
Ecuador	Art. 59, Fr. g)		Art. 78, Fr. o)	Art. 59 y Art. 75
El Salvador	Art. 131, Fr. 15		Art. 131, Fr. 18	Art. 131, Frs. 16 y 20
España			Art. 112	Art. 114
Guatemala	Art. 165, Fr. c)		Art. 183, Fr. i)	Art. 165, Fr. g) e i)
Honduras	Art. 205, Fr. 12	Art. 205, Fr. 41	Art. 245, Fr. 8	
Nicaragua			Art. 138, Fr. 15	
Panamá	Art. 155, Fr. 2		Art. 178, Fr. 5	
Paraguay			Art. 180, Fr. 4	Art. 206, Fr. 1
Perú	Art. 206, Fr. 2		Art. 211, Fr. 7	
Uruguay			Art. 168, Fr. 5	
Venezuela		Art. 150, Fr. 2	Art. 191	



**FACULTADES DE CONTROL DEL PODER EJECUTIVO  
SOBRE EL LEGISLATIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO**

	<i>Veto de una iniciativa de ley</i>	<i>Promulgación y ejecución de la ley</i>	<i>Facultad reglamentaria</i>	<i>Convocar a sesiones extraordinarias</i>
Argentina	Art. 69	Art. 86, Fr. 4	Art. 86, Fr. 2	Art. 86, Fr. 12
Bolivia	Art. 76	Art. 96, Fr. 1	Art. 96, Fr. 1	Art. 96, Fr. 5
Colombia	Art. 165	Art. 189, Fr. 10	Art. 189, Fr. 11	Art. 200, Fr. 2
Costa Rica	Art. 140, Fr. 5	Art. 140, Fr. 3	Art. 140, Fr. 3 y 18	Art. 140, Fr. 14
Cuba		Art. 91, Fr. <i>h)</i>	Art. 88, Fr. <i>c)</i>	Art. 88, Fr. <i>a)</i>
Chile	Art. 69	Art. 32, Fr. 1	Art. 32, Fr. 3, y Art. 32, Fr. 8	Art. 32, Fr. 2
R. Dominicana	Art. 41	Art. 55, Fr. 2	Art. 55, Fr. 2	Art. 33
Ecuador	Art. 78, Fr. <i>b)</i>	Art. 78, Fr. <i>b)</i>	Art. 78, Fr. <i>c)</i>	Art. 64
El Salvador	Art. 135	Art. 168, Fr. 8	Art. 168, Fr. 14	Art. 167, Fr. 7
España	Art. 84	Art. 62 <i>a)</i>	Art. 82, Fr. 1	Art. 73, Fr. 2
Guatemala	Art. 178, y Art. 183	Art. 183, Fr. <i>e)</i>	Art. 183, Fr. <i>e)</i>	Art. 183, Fr. 1
Honduras	Art. 245, Fr. 3	Art. 245, Fr. 33	Art. 245, Fr. 11	Art. 245, Fr. 6
Nicaragua	Art. 150, Fr. 3	Art. 141	Art. 150, Fr. 10	
Panamá	Art. 178, Fr. 6	Art. 179, Fr. 1	Art. 179, Fr. 14	Art. 178, Fr. 4
Paraguay	Arts. 157 y 158	Art. 180, Fr. 3	Art. 180, Fr. 3	Art. 180, Fr. 10
Perú	Art. 193	Art. 211, Fr. 9	Art. 211, Fr. 11	Art. 211, Fr. 6
Uruguay	Art. 168, Fr. 6	Art. 168, Fr. 4	Art. 211, Fr. 4	Art. 168, Fr. 8
Venezuela	Art. 173	Art. 173	Art. 190, Fr. 10	Art. 190, Fr. 9

**SECCION DOCUMENTAL**  
**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES**  
**Y LEGALES RELEVANTES AL ORGANO**  
**LEGISLATIVO FRANCES**

## **1. DISPOSICIONES RELEVANTES DE LA CONSTITUCION DE FRANCIA DE 1958**

### *Artículo 3*

La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum.

Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio.

El sufragio puede ser directo o indirecto en las condiciones señaladas por la Constitución. Es siempre universal, igual y secreto.

Son electores, en las condiciones determinadas por la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos, que se hallan en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

### *Artículo 4*

Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.

### *Artículo 10*

El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días que siguen a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente aprobada.

El Presidente de la República puede, antes de la expiración de dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación no puede ser denegada.

### *Artículo 11*

El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el *Diario Oficial*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que sin ser contrario a la Constitución, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones.

Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del plazo señalado en el artículo anterior.

### *Artículo 12*

El Presidente de la República puede, previa consulta con el Primer Ministro y los Presidentes de las Asambleas, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional.

Las elecciones generales se celebrarán veinte días por lo menos y cuarenta días a lo sumo después de la disolución.

La Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho al segundo jueves siguiente a su elección. Si esta reunión se efectúa fuera de un periodo ordinario de sesiones, se abrirá de pleno derecho un periodo de sesiones de quince días de duración.

No podrá procederse a una nueva disolución durante el año que siga a dichas elecciones.

### *Artículo 16*

Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos interna-

cionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios de cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado a su respecto.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de poderes extraordinarios.

#### *Artículo 18*

El Presidente de la República se comunica con las dos Asambleas del Parlamento por medio de mensajes que manda leer y que no dan lugar a ningún debate.

Fuera de los periodos de sesiones, el Parlamento se reunirá especialmente a dicho efecto.

### **TITULO III**

#### **El gobierno**

#### *Artículo 20*

El Gobierno determina y dirige la política de la Nación.

Dispone de los servicios administrativos y de la fuerza armada.

Es responsable ante el Parlamento en las condiciones y con arreglo a los procedimientos señalados en los artículos 49 y 50.

## TITULO IV

### El parlamento

#### *Artículo 24*

El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado.

Los diputados a la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo.

El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asegurará la representación de las colectividades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado.

#### *Artículo 25*

Una ley orgánica fijará la duración de los poderes de cada asamblea, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad, y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad.

También fijará las condiciones en que serán elegidas las personas llamadas a llenar las vacantes de diputados y senadores hasta la renovación parcial o total de la asamblea a que pertenecían los interesados.

#### *Artículo 26*

Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

Durante los periodos de sesiones, ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado o detenido en materia criminal o correccional sin la autorización de la Asamblea a que pertenezca, salvo en caso de flagrante delito.

Fuera de los periodos de sesiones, ningún miembro del Parlamento podrá ser detenido sin autorización de la mesa de la asamblea a que pertenezca, salvo en caso de flagrante delito, de procesamiento autorizado o de condena definitiva.

La prisión o el procesamiento de un miembro del Parlamento se suspenderá si así lo pide la asamblea a la que pertenezca.

#### *Artículo 27*

Todo mandato imperativo es nulo.

El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal.

La ley orgánica podrá autorizar excepcionalmente la delegación de voto. En tal caso, nadie podrá recibir delegación de más de un mandato.

#### *Artículo 28*

El Parlamento se reunirá de pleno derecho en dos periodos ordinarios de sesiones al año.

El primer periodo de sesiones se abrirá el 2 de octubre, y su duración será de ochenta días.

El segundo periodo de sesiones se abrirá el 2 de abril, y su duración no podrá exceder de noventa días.

Si el 2 de octubre o el 2 de abril fuere día feriado, la apertura del periodo de sesiones se verificará el primer día laborable siguiente.

#### *Artículo 29*

El Parlamento se reunirá en periodo extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros que compongan la Asamblea Nacional, para tratar un orden del día determinado.

Cuando el periodo extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, intervendrá el decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado, y a más tardar doce días después de la fecha de su reunión.

Sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de la expiración del mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

### *Artículo 30*

Fuera de los casos en que el Parlamento se reúna de pleno derecho, los periodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República.

### *Artículo 31*

Los miembros del Gobierno tendrán acceso a las dos asambleas, y serán oídos cuando lo soliciten.

Podrán hacerse asistir por comisarios del Gobierno.

### *Artículo 32*

El Presidente de la Asamblea Nacional será elegido por la duración de la legislatura. El Presidente del Senado será elegido después de cada renovación parcial de sus miembros.

### *Artículo 33*

Las sesiones de las dos asambleas serán públicas. El acta íntegra de los debates se publicará en el *Diario Oficial*.

Cada asamblea podrá reunirse en comité secreto a petición del Primer Ministro o de una décima parte de sus miembros.

## **TITULO V**

### **De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno**

### *Artículo 34*

La ley es votada por el Parlamento.

La ley fija las reglas referentes a:



— los derechos civiles y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes;

— la nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y donaciones;

— la determinación de los crímenes y delitos, así como de los castigos aplicables; el procedimiento penal; la amnistía; la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados;

— la base, la tasa y las modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase; el régimen de emisión de moneda.

La ley fija asimismo las reglas referentes a lo siguiente:

— el régimen electoral de las asambleas parlamentarias y de las asambleas locales;

— la creación de categorías de establecimientos públicos;

— las garantías fundamentales concedidas a los funcionarios civiles y militares del Estado;

— las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La ley determina los principios fundamentales:

— de la organización general de la defensa nacional;

— de la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos;

— de la enseñanza;

— del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales;

— del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes de finanzas determinarán los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.

Mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción económica y social del Estado.

Las disposiciones del presente artículo podrán ser concretadas y completadas por una ley orgánica.

#### *Artículo 35*

La declaración de guerra será autorizada por el Parlamento.

#### *Artículo 36*

El estado de sitio será decretado por el Consejo de Ministros.

Su prórroga después de doce días sólo podrá ser autorizada por el Parlamento.

#### *Artículo 37*

Todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la ley tendrán carácter reglamentario.

Los textos de forma legislativa referentes a dichas materias podrán ser modificados por decretos expedidos previo dictamen del Consejo de Estado. Aquellos de dichos textos que intervengan después de la entrada en vigor de la presente Constitución sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional ha declarado que tienen carácter reglamentario en virtud del párrafo precedente.

#### *Artículo 38*

El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento para adoptar, por vía de ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al dominio de la ley.

Las ordenanzas serán expedidas en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publica-

ción, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se deposita ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación.

Al expirar el plazo mencionado en el primer párrafo del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en las materias pertenecientes al dominio legislativo.

#### *Artículo 39*

La iniciativa de las leyes pertenece concurrentemente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.

Los proyectos de ley serán discutidos en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y entregados a la mesa de una de las dos asambleas. Los proyectos de ley de finanzas serán sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional.

#### *Artículo 40*

Las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no serán admisibles cuando su adopción tendría por consecuencia, bien una disminución de los recursos públicos, o bien la creación o el aumento de una carga pública.

#### *Artículo 41*

Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una propuesta o una enmienda no es del dominio de la ley o es contraria a una delegación de autoridad concedida en virtud del artículo 38, el Gobierno podrá oponerse a su admisión.

En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la asamblea interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una u otra parte, estatuirá en el plazo de ocho días.

#### *Artículo 42*

La discusión de los proyectos de ley versará, en la primera asamblea a que sean sometidos, sobre el texto presentado por el Gobierno.

La asamblea que reciba un texto votado por la otra asamblea deliberará sobre el texto que le haya sido transmitido.

#### *Artículo 43*

A petición del Gobierno o de la asamblea que los tenga sometidos, los proyectos y propuestas de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas al efecto.

Los proyectos y propuestas respecto de los cuales no se haya formulado tal petición serán transmitidos a una de las comisiones permanentes cuyo número se limitará a seis en cada asamblea.

#### *Artículo 44*

Los miembros del Parlamento y del Gobierno tendrán el derecho de enmienda.

Después de la apertura del debate, el Gobierno podrá oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión.

Si el Gobierno lo pide, la asamblea que esté actuando en el asunto se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.

#### *Artículo 45*

Todo proyecto o propuesta de ley será examinado sucesivamente en las dos asambleas del Parlamento con miras a la adopción de un texto idéntico.

Cuando, a causa de un desacuerdo entre las dos asambleas, un proyecto o una propuesta de ley no haya podido ser adoptado después de dos lecturas por cada asamblea o, si el Gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola lectura por cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos asambleas. Ninguna enmienda será admisible salvo conformidad del Gobierno.

Si la comisión mixta no llega a adoptar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el párrafo anterior, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que estatuya definitivamente. En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar, bien el texto elaborado por la comisión mixta, o bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado.

#### *Artículo 46*

Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas en las siguientes condiciones:

El proyecto o la propuesta no será sometido a la deliberación y votación de la primera asamblea que lo haya recibido sino a la expiración de un plazo de quince días después de su presentación.

El procedimiento del artículo 45 será aplicable. No obstante, si no hay acuerdo entre las dos asambleas, el texto no podrá ser adoptado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros.

Las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por las dos asambleas.

Las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declarada por el Consejo Constitucional su conformidad con la Constitución.

#### *Artículo 47*

El Parlamento votará los proyectos de ley de finanzas en las condiciones establecidas por una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se ha pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo some-

terá al Senado, el cual deberá estatuir en el plazo de quince días. A continuación, se procederá con arreglo a las condiciones señaladas en el artículo 45.

Si el Parlamento no se ha pronunciado en el plazo de setenta días, las disposiciones del proyecto podrán ser puestas en vigor por vía de ordenanza.

Si la ley de finanzas que fije los recursos y las cargas de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización de percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.

Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán suspendidos cuando el Parlamento no esté en sesión.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas.

#### *Artículo 48*

El orden del día de las asambleas entrañará, por prioridad y en el orden que haya fijado el Gobierno, la discusión de los proyectos presentados por el Gobierno y las propuestas de ley aceptadas por él.

Una sesión por semana estará reservada por prioridad a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno.

#### *Artículo 49*

El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometerá ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa o eventualmente sobre una declaración de política general.

La Asamblea Nacional planteará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura. Una moción semejante sólo será admisible si ha sido firmada por una décima parte por lo menos de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación no podrá efectuarse hasta

cuarenta y ocho horas después de presentada la moción. Sólo se contarán los votos favorables a la moción de censura, que únicamente podrá ser adoptada por mayoría de los miembros que compongan la Asamblea. Si la moción de censura es rechazada, sus firmantes no podrán proponer otra durante el mismo periodo de sesiones, salvo en el caso previsto en el párrafo que sigue.

El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso, este texto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, es aprobada en las condiciones establecidas en el párrafo anterior.

El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.

#### *Artículo 50*

Cuando la Asamblea Nacional adopte una moción de censura o cuando desapruere el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.

#### *Artículo 51*

La clausura de los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones quedará aplazada de pleno derecho para permitir, en caso necesario, la aplicación de las disposiciones del artículo 49.

## **TITULO VI**

### **De los Tratados y Acuerdos Internacionales**

#### *Artículo 52*

El Presidente de la República negociará y ratificará los tratados.

Será informado de toda negociación encaminada a la concertación de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación.

### *Artículo 53*

Los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los que impliquen las finanzas del Estado, los que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, los relativos al estado de las personas, los que entrañen cesión, canje o adjunción de territorio no podrán ser ratificados o aprobados, sino en virtud de una ley.

No surtirán efecto, sino después de haber sido ratificados o aprobados.

Ninguna cesión, canje o adjunción de territorio será válida sin el consentimiento de las poblaciones interesadas.

### *Artículo 54*

Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro o por el Presidente de cualquiera de las dos asambleas, ha declarado que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización de ratificarlo o aprobarlo no podrá producirse, sino después de la reforma de la Constitución.

### *Artículo 55*

Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a la de las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.

## **TITULO VII**

### **El Consejo Constitucional**

### *Artículo 56*

El Consejo Constitucional comprenderá nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado.



Además de los nueve miembros arriba mencionados, los ex Presidentes de la República serán, de pleno derecho, miembros vitalicios del Consejo Constitucional.

El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate.

#### *Artículo 59*

El Consejo Constitucional estatuirá, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores.

#### *Artículo 61*

Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de ser puestos en aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, pueden presentar leyes al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, o 60 Diputados o 60 Senadores.

En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, el Consejo Constitucional deberá estatuir en el plazo de un mes. Sin embargo, a petición del Gobierno, si hay urgencia, este plazo se reducirá a ocho días.

En esos mismos casos, la remisión de un texto al Consejo Constitucional suspenderá el plazo señalado para su promulgación.

## **TITULO IX**

### **La Alta Corte de Justicia**

#### *Artículo 67*

Se instituye una Alta Corte de Justicia.

Se compondrá de miembros elegidos, de su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de dichas asambleas. Elegirá su presidente entre sus propios miembros.

Una ley orgánica fijará la composición de la Alta Corte, las reglas de su funcionamiento, así como el procedimiento aplicable ante ella.

## **TITULO XIV**

### **De la Reforma**

#### *Artículo 89*

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde concurrentemente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

La forma republicana del Gobierno no puede ser objeto de reforma.

## 2. REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA \*

### TITULO PRIMERO

#### Organización y funcionamiento de la Asamblea

#### CAPITULO I

#### Mesa de edad

##### *Artículo 1*

1. El decano de edad de la Asamblea Nacional preside la primera sesión de la legislatura, hasta la elección del Presidente.

2. Los seis diputados más jóvenes presentes desempeñan las funciones de secretarios hasta la elección de la Mesa.

3. No se puede celebrar ningún debate bajo la presidencia del decano de edad.

---

\* El texto del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa que se ha traducido es el de 21 de julio de 1959, modificado en las siguientes fechas: 18 de diciembre de 1959, 5 de diciembre de 1960, 4 de mayo de 1961, 3 de julio de 1962, 19 de diciembre de 1963, 6 de octubre de 1964, 26 de abril de 1967, 23 de octubre de 1969, 17 de diciembre de 1969, 5 de octubre de 1977, 16 de abril de 1980, 28 de mayo de 1980 y 27 de junio de 1980.

El Reglamento ha sido revisado y puesto al día hasta diciembre de 1981 por la Bibliotecaria de las Cortes Generales de España, Alicia Martín González. Lo ha traducido el Letrado de las Cortes, José María Tejera Victory.

## CAPITULO II

### Admisión de Diputados. Invalidaciones. Vacantes

#### *Artículo 2*

Al abrirse la primera sesión de la legislatura, el decano de edad anuncia a la Asamblea la comunicación de los nombres de las personas elegidas que le ha hecho el Gobierno y ordena su inmediata publicación por edictos y a continuación del texto taquigráfico de la sesión.

#### *Artículo 3*

La comunicación de las demandas de impugnación de la elección y de las resoluciones del Consejo Constitucional, rechazándolas, se hace por el decano de edad o por el Presidente, en la forma fijada en el artículo 2, al abrirse la primera sesión después de recibirse.

#### *Artículo 4*

1. La comunicación de las resoluciones del Consejo Constitucional que revoken la proclamación hecha por la Junta del Censo y proclamen al candidato debidamente elegido o anulen una elección impugnada se hace al abrirse la primera sesión después de recibirse la correspondiente notificación, indicándose las circunscripciones afectadas y los nombres de los elegidos invalidados.

2. En el caso de revocación, se anuncia el nombre del candidato proclamado electo inmediatamente después de comunicarse la resolución.

3. Si se notifica al Presidente, fuera del periodo de sesiones de la Asamblea, una resolución de anulación adoptada por el Consejo Constitucional, el Presidente le da estado oficial mediante un anuncio publicado en el *Diario Oficial* e informa de ello a la Asamblea en la primera sesión del siguiente periodo.

4. Se aplican las mismas disposiciones en el caso de caducidad o de dimisión de oficio, atestiguada por el Consejo Constitucional.

## *Artículo 5*

En el caso de invalidación, cualquier iniciativa que proceda del diputado invalidado se considera caducada, salvo si la hace suya, en la situación en que esté, un miembro de la Asamblea Nacional en el plazo de ocho días hábiles, a contar desde la comunicación de la invalidación a la Asamblea o de la inserción del anuncio previsto por el artículo 4, apartado 3.

## *Artículo 6*

1. Todo diputado puede dimitir de sus funciones bien, si no se ha impugnado su elección, al terminar el plazo de diez días previsto para la presentación de las demandas de impugnación, bien, si se ha impugnado, después de la notificación de la resolución rechazándola, aprobada por el Consejo Constitucional.

2. Las dimisiones se dirigen al Presidente, quien da cuenta de ellas a la Asamblea en la sesión más próxima y las notifica al Gobierno.

## *Artículo 7*

1. El Presidente informa a la Asamblea, desde que las conoce, de las vacantes producidas por alguna de las causas enumeradas en el artículo L. O. 176 del Código Electoral.<sup>1</sup> Notifica al Gobierno, si ha lugar a ello, el nombre de los diputados cuyo puesto ha quedado vacante y le pide que le comunique el de las personas elegidas para sustituirlos.

2. El nombre de los nuevos diputados proclamados electos, en aplicación de dicho artículo, se anuncia a la Asamblea Nacional al abrirse la primera sesión siguiente a la comunicación del Gobierno.

3. Se hace lo mismo con los nombres de los diputados elegidos en las elecciones parciales.

4. Fuera del periodo de sesiones, y en espera del anuncio previsto en los apartados anteriores, el Presidente se da por enterado de la comunicación

---

<sup>1</sup> Esta frase ha sido modificada por la resolución No. 146, de 23-10-1969.

del nombre de los nuevos elegidos en la forma prevista en el artículo 4, apartado 3.

### **CAPITULO III**

#### **Mesa de la Asamblea: Composición. Modo de elección**

##### *Artículo 8*

La Mesa de la Asamblea Nacional se compone de:

- 1 presidente,
- 6 vicepresidentes,
- 3 cuestores,
- 12 secretarios.

##### *Artículo 9*

1. Durante la primera sesión de la legislatura y tan pronto se reciban las comunicaciones previstas en los artículos 2 y 3, el decano de edad invita a la Asamblea Nacional a que elija a su Presidente.

2. Se elige al Presidente de la Asamblea Nacional en votación secreta en la tribuna. Si no se consigue la mayoría absoluta de los votos emitidos en las dos primeras vueltas de la votación, basta la mayoría simple en la tercera y, en el caso de empate, se elige al de más edad.

3. Los escrutadores, elegidos por sorteo, efectuarán el escrutinio cuyo resultado proclama el decano de edad.

4. El decano de edad invita al Presidente a que ocupe inmediatamente el sillón presidencial.

##### *Artículo 10*

1. Los demás miembros de la Mesa son elegidos al comienzo de la legislatura, durante la sesión siguiente a la elección del Presidente, y se renuevan

anualmente en la sesión de apertura del segundo periodo ordinario de sesiones. El Presidente está asistido por los seis miembros más jóvenes de la Asamblea, que ejercen las funciones de secretarios.<sup>2</sup>

2. En la elección de los vicepresidentes, de los cuestores y de los secretarios se procura reflejar, en el seno de la Mesa, la configuración política de la Asamblea.

3. Los presidentes de los grupos se reúnen para formular, según el orden de presentación que determinen, la lista de sus candidatos a las diversas funciones de la Mesa.<sup>3</sup>

4. Las candidaturas deben presentarse en el Secretariado General de la Asamblea, lo más tarde media hora antes de la hora fijada para el nombramiento o para la apertura de cada vuelta de la votación.<sup>3</sup>

5. Cuando para cada función de la Mesa el número de candidatos no supera al de puestos a cubrir, se procede con arreglo al artículo 26 (apartado 2).<sup>3</sup>

6. En el caso contrario o si no se ha formulado la lista prevista en el apartado 3, el nombramiento se efectúa separadamente para cada función, en votación plurinominal mayoritaria.<sup>3</sup>

7. Las papeletas que se ponen a disposición de los diputados no pueden contener más nombres que los puestos a cubrir en cada vuelta de la votación.

8. Son válidos los votos emitidos en los sobres que no contengan más nombres que los puestos a proveer.

9. En la primera y en la segunda vuelta de la votación se eligen, según el orden de los votos conseguidos, los candidatos que hayan obtenido la mayoría absoluta.

10. No obstante, si para uno o varios puestos varios candidatos en número superior al de puestos que se han de proveer obtienen la mayoría absoluta y el mismo número de votos, se celebra una nueva votación para dichos

---

<sup>2</sup> Este apartado fue modificado por la resolución No. 250, de 4 de mayo de 1961.

<sup>3</sup> La redacción de este apartado se debe a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

puestos. En la tercera vuelta basta conseguir la mayoría simple. En el caso de empate en la votación, se elige al de más edad.

11. Los escrutadores, elegidos por sorteo, efectúan el escrutinio, cuyo resultado proclama el Presidente.

12. En el caso de vacante, la sustitución se efectúa con arreglo al mismo procedimiento.

### *Artículo 11*

1. Los vicepresidentes sustituyen al Presidente en el caso de ausencia. La Mesa fija el orden de sustitución.

2. Si los vicepresidentes y los cuestores han sido elegidos mediante votación, se determina su orden de precedencia por la fecha y la vuelta de aquella en que fueron elegidos, y si lo fueron en la misma vuelta, la precedencia corresponde al de más edad.<sup>4</sup>

3. Si su elección se efectuó según el procedimiento que fija el artículo 26 (apartado 2), la precedencia de los vicepresidentes y de los cuestores se deduce del orden con que los presentaron los presidentes de los grupos.<sup>4</sup>

### *Artículo 12*

Después de la elección de la Mesa, el Presidente de la Asamblea notifica su composición al Presidente de la República, al Primer Ministro y al Presidente del Senado.

## **CAPITULO IV**

### **Mesa de la Asamblea: Poderes**

### *Artículo 13*

1. La Mesa tiene plenos poderes para presidir las deliberaciones de la Asamblea y para organizar y dirigir todos los servicios en las condiciones que determina este Reglamento.

---

<sup>4</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.



2. La Asamblea disfruta de autonomía financiera en virtud del artículo 7 de la ordenanza núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958.

3. Los cuestores, bajo la alta dirección de la Mesa, se ocupan de los servicios financieros y administrativos. No se puede contraer ningún gasto nuevo sin su previo informe.

4. El Presidente y los cuestores tienen residencia en el Palacio-Borbón.

#### *Artículo 14*

1. Los gastos de la Asamblea se fijan para cada ejercicio presupuestario. Al comienzo de la legislatura y cada año, en la segunda sesión del periodo ordinario de sesiones de abril, la Asamblea nombra, por representación proporcional de los grupos, según el procedimiento que prevé el artículo 25, una comisión especial de quince miembros, con la misión de comprobar y de revisar las cuentas.<sup>5</sup> Esta comisión da finiquito a los cuestores por su gestión o da cuenta a la Asamblea.

2. Los miembros de la Mesa de la Asamblea no pueden pertenecer a esta Comisión.

3. La Mesa determinará, mediante un Reglamento interior, las reglas aplicables a la contabilidad.

#### *Artículo 15*

1. La Mesa regula por medio de los reglamentos interiores la organización y el funcionamiento de los servicios de la Asamblea, las modalidades de aplicación, de interpretación y de ejecución, por los diferentes servicios, de las disposiciones de este Reglamento, así como el estatuto del personal y las relaciones entre la administración de la Asamblea y las organizaciones profesionales del personal.

2. Los servicios de la Asamblea Nacional se desempeñan exclusivamente por el personal nombrado en las condiciones determinadas por la Mesa. Se prohíbe, en consecuencia, la colaboración de naturaleza permanente de cual-

---

<sup>5</sup> Frase modificada por la resolución No. 6, de 26 de abril de 1967.

quier funcionario dependiente de una administración ajena a la Asamblea, con la excepción del personal civil y militar que el Gobierno pone a disposición de la Comisión de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas y de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan.<sup>6</sup>

### *Artículo 16*

El Presidente cuida de la seguridad interior y exterior de la Asamblea. Para ello fija la cuantía de las fuerzas militares que considera necesarias, las cuales quedan a sus órdenes.<sup>7</sup>

### *Artículo 17*

1. Las comunicaciones de la Asamblea Nacional se hacen por el Presidente.

2. Las comunicaciones al Gobierno se dirigen al Primer Ministro.

### *Artículo 18*

Las diputaciones de la Asamblea se componen de diputados elegidos por sorteo por los cuestores que determinan sus efectivos.

## **CAPITULO V**

### **Grupos**

### *Artículo 19*

1. Los diputados pueden agruparse por sus afinidades políticas; ningún grupo puede componerse de menos de treinta miembros, sin incluir a los diputados agragados en las condiciones previstas en el apartado 4 posterior.

---

<sup>6</sup> Véase también I.G., 5-4°

<sup>7</sup> Véase también la ordenanza No. 58-1100, de 19 de noviembre de 1958 (art. 3).

2. Los grupos se constituyen remitiendo a la presidencia una declaración política firmada por sus miembros, acompañada de la lista de éstos y de los diputados agregados y del nombre del presidente del grupo. Dichos documentos se publican en el *Diario Oficial*.

3. Un diputado sólo puede formar parte de un grupo.

4. Los diputados que no pertenezcan a ningún grupo pueden agregarse al que elijan con la conformidad de la Mesa de este último. Estos diputados se computan para calcular los puestos que los artículos 33 y 37 atribuyen a los grupos en las comisiones.

### *Artículo 20*

Los grupos que se constituyan con arreglo al artículo anterior pueden atender su servicio interior mediante una secretaría administrativa, cuya provisión y cuyo sistema de retribución se regularán por ellos mismos. El Estatuto, las condiciones de instalación material de estas secretarías y los derechos de entrada y de circulación de sus empleados en el Palacio de la Asamblea se fijan por la Mesa de ésta a propuesta de los cuestores y de los presidentes de los grupos.<sup>8</sup>

### *Artículo 21*

Las modificaciones en la composición de un grupo se comunican al Presidente de la Asamblea con la firma del diputado interesado si se trata de una dimisión, con la del presidente del grupo si se trata de su exclusión y con ambas firmas en el caso de adhesión o de agregación. Dichas modificaciones se publican en el *Diario Oficial*.

### *Artículo 22*

Después de la constitución de los grupos, el Presidente de la Asamblea reúne a sus representantes para dividir el salón de sesiones en tantos sectores como grupos y para señalar el sitio de los diputados no inscritos en relación con los grupos.

---

<sup>8</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

### *Artículo 23*

1. Se prohíbe la constitución, en las formas previstas en el artículo 19, de grupos de defensa de intereses particulares, locales o profesionales.

2. Se prohíbe también la constitución en el seno de la Asamblea Nacional, y la reunión en el recinto del Palacio, de agrupaciones permanentes, cualquiera que sea su denominación, para la defensa de los mismos intereses y que impliquen la aceptación por sus miembros de un mandato imperativo.

3. Se prohíbe a los diputados, bajo las sanciones disciplinarias previstas en el capítulo XIV de este Título, la adhesión a asociaciones o agrupaciones de defensa de intereses particulares, locales o profesionales, o la suscripción, respecto a ellas, de compromisos referentes a su propia actividad parlamentaria cuando esta adhesión o estos compromisos impliquen la aceptación de un mandato imperativo.

## **CAPITULO VI**

### **Nombramientos de personas: Modalidades generales**

### *Artículo 24*

Cuando en virtud de disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias la Asamblea deba actuar como cuerpo electoral de otra Asamblea, de una Comisión, de un organismo o de miembros de cualquier organismo, se efectúan estos nombramientos de personas, salvo lo dispuesto en contra por el texto constitutivo y sin perjuicio de las modalidades especiales que prevea en el modo establecido en este capítulo.

### *Artículo 25*<sup>9, 10</sup>

1. Cuando el texto constitutivo impone el nombramiento por representación proporcional de los grupos, el Presidente de la Asamblea fija el plazo

---

<sup>9</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>10</sup> Véase el reenvío (22), artículo 34.

en que los presidentes de los mismos deben poner en su conocimiento los nombres de los candidatos que proponen.

2. Al terminar este plazo, las candidaturas transmitidas al Presidente de la Asamblea se publican por edictos y se insertan en el *Diario Oficial*. El nombramiento produce todos sus efectos desde esta última publicación y se comunica a la Asamblea en la sesión más próxima.

### *Artículo 26*

1. En los casos distintos de los previstos en el artículo 25, el Presidente de la Asamblea informa a ésta de los nombramientos que se deben efectuar y fija un plazo para la presentación de las candidaturas.<sup>9</sup>

2. Si al terminar este plazo el número de candidatos no supera al de los puestos que deben cubrirse y si el texto constitutivo no exige la votación, se aplica lo dispuesto en el artículo 25 (apartado 2).<sup>11</sup>

3. Si el número de candidatos es superior al de los puestos que deben cubrirse o si el texto constitutivo exige la votación, la Asamblea, en la fecha que fija la Conferencia de Presidentes, efectúa el nombramiento por votación, según el caso, uninominal o plurinominal en la tribuna o en los salones próximos al de sesiones.<sup>12</sup>

4. La presidencia distribuye papeletas con los nombres o las listas de los candidatos.

5. Son válidos los sufragios expresados en sobres que no contengan más nombres que el de los miembros que haya que nombrar.

6. Se requiere la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas de la votación, basta la mayoría simple en la tercera vuelta, y en caso de empate se nombra al de más edad.

---

<sup>11</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>12</sup> Apartado modificado por las resoluciones No. 461, de 3 de julio de 1962, y No. 146, de 23 de octubre de 1969.

7. En la segunda o tercera vuelta de la votación sólo se distribuyen las papeletas con el nombre de los candidatos que hayan mantenido o presentado su candidatura en el plazo fijado por el Presidente.<sup>13</sup>

8. Si el texto constitutivo no concreta las modalidades de nombramiento por la Asamblea o de presentación de los candidatos por Comisiones especialmente designadas, el Presidente de la Asamblea propone a ésta que atribuya a una o varias Comisiones permanentes la presentación de dichas candidaturas.<sup>11</sup>

9. Pueden oponerse a esta propuesta del Presidente, en el plazo de un día hábil, el presidente de un grupo, el presidente de una Comisión o treinta diputados como mínimo, cuya lista *ne varietur* se publica en el *Diario Oficial*. La Asamblea resuelve sobre dicha oposición en la fecha que fija la Conferencia de Presidentes.<sup>14</sup>

10. Si no hay oposición, o después de la resolución de la Asamblea, se procede con arreglo a los apartados 1 a 7 de este artículo.<sup>14</sup>

#### Artículo 27

1. Cuando el texto constitutivo prevé el nombramiento por una Comisión de la Asamblea, el Presidente de ésta, a requerimiento de la autoridad interesada, traslada la petición de designación a la Comisión competente.

2. Por conducto del Presidente de la Asamblea se comunican los nombres de los diputados designados a la autoridad interesada.

#### Artículo 28

Los representantes de la Asamblea Nacional en los organismos a que se refiere el artículo 24 presentan a la Comisión competente, por lo menos una vez al año, un informe escrito sobre su actuación. Dicho informe se imprime y distribuye.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Apartado insertado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>14</sup> Apartado insertado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

## CAPITULO VII

### Nombramientos de personas: Modalidades especiales en relación con las Asambleas europeas <sup>15</sup>

#### *Artículo 29*

1. Los representantes de la Asamblea Nacional en la Asamblea parlamentaria de las Comunidades europeas y en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa se designan mediante el procedimiento que prevé el artículo 26. Las votaciones para designar a los miembros titulares y suplentes de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa son separadas y sucesivas.

2. Los representantes de la Asamblea Nacional se ponen de acuerdo cada año para presentar a la Comisión de Asuntos Exteriores un informe por escrito sobre la actividad de la Asamblea europea de la que formen parte. Dicho informe se imprime y distribuye.<sup>16</sup>

## CAPITULO VIII

### Comisiones especiales: Su composición y sistema de elección

#### *Artículo 30*

1. Las Comisiones especiales se constituyen, en virtud del artículo 43 de la Constitución, por iniciativa del Gobierno o de la Asamblea, para examinar los proyectos y las proposiciones.

2. Se constituye necesariamente una Comisión especial cuando lo pida el Gobierno. La petición se formulará para los proyectos de ley al remitirse a la Asamblea y para las proposiciones en el plazo de los dos días hábiles siguientes a su distribución.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> El título de este capítulo fue modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>16</sup> Apartado redactado por la resolución No. 146, de 23-10-69.

### Artículo 31

1. La Asamblea puede acordar que se constituya una Comisión especial a petición del presidente de una Comisión permanente, del presidente de un grupo o de un mínimo de treinta diputados cuyo nombre *ne varietur* se publique en el *Diario Oficial* a continuación del texto taquigráfico. La petición ha de presentarse en el plazo de los dos días hábiles siguientes a la distribución del proyecto o de la proposición de ley. Si el Gobierno lo declara urgente antes de que se distribuya, el plazo se reduce a un día hábil.<sup>17</sup>

2. La petición se publica inmediatamente por edictos y se notifica al Gobierno y a los presidentes de los grupos y de las Comisiones permanentes.

3. La petición se considera aceptada si, antes de la segunda sesión siguiente a la publicación por edictos, no se oponen, ante el Presidente de la Asamblea, el Gobierno, el presidente de una Comisión permanente o el presidente de un grupo.<sup>18</sup>

4. Cuando se formule oposición a la petición de constitución de la Comisión especial en la forma prevista en el apartado anterior, se iniciará, de oficio, un debate sobre la petición a continuación del orden del día del primer día de sesión siguiente a la comunicación a la Asamblea de la referida oposición. En este debate solamente podrán hacer uso de la palabra el Gobierno y, con el límite de cinco minutos, el autor de la oposición, el autor o el primer firmante de la petición y los presidentes de las Comisiones permanentes interesadas.<sup>18</sup>

### Artículo 32<sup>19, 20</sup>

Se constituye necesariamente una comisión especial, por iniciativa de la Asamblea, cuando se pida en los plazos previstos en el artículo 31 (apartado

---

<sup>17</sup> Apartado modificado por las resoluciones No. 416, de 3-7-62, y No. 146, de 23-10-69.

<sup>18</sup> Artículo modificado por las resoluciones No. 146, de 23-10-69, y No. 199, de 17-12-69.

<sup>19</sup> Artículo modificado por las resoluciones No. 205, de 5-12-60, No. 146, de 23-10-69, No. 199, de 17-12-69 y No. 281, de 16-4-80.

<sup>20</sup> Véase reenvío (22), artículo 34.



1) por uno o varios presidentes de grupos cuyo efectivo global represente la mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea, salvo si se trata de un proyecto de ley de Hacienda, de un proyecto sobre aprobación de las opciones del Plan o del Plan mismo, de los tratados o acuerdos a que se refiere el artículo 128 o si la Asamblea ha rechazado ya la constitución.

*Artículo 33* <sup>18, 21</sup>

1. Las Comisiones especiales se componen de 31 miembros designados por representación proporcional de los grupos mediante el procedimiento previsto en el artículo 34. No pueden formar parte de ellas más de 15 miembros que pertenezcan, en el momento de su constitución, a una misma Comisión permanente.

2. Pueden agregarse a las Comisiones especiales dos miembros, como máximo, escogidos entre los diputados que no pertenezcan a ningún grupo.

*Artículo 34* <sup>22</sup>

1. Cuando, con arreglo a los artículos 30 a 32, se deba constituir una Comisión especial, el Presidente de la Asamblea publicará por edictos y notificará a los presidentes de los grupos la petición del Gobierno o el acuerdo de la Asamblea sobre la constitución de dicha Comisión, indicando el título de proyecto o de la proposición que se le somete.<sup>23</sup>

2. El Presidente de la Asamblea fija el plazo en el que los presidentes de los grupos deben dar a conocer los nombres de los candidatos que propongan. Dicho plazo no puede superar dos días hábiles en periodo de sesiones y cinco, también hábiles, fuera del mismo.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Véase I.G., 4-2°

<sup>22</sup> Sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 20-11-69, J.O. (*Diario Oficial* de 30-11-69): «... en tanto que dichas disposiciones reservan determinadas facultades a los grupos y a los presidentes de grupos que al aplicarlas no se afecte al principio contenido en el artículo 27 de la Constitución, según el cual el derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal».

<sup>23</sup> Apartado modificado por las resoluciones núm. 146, de 23-10-69, y 199, de 17-12-69.

<sup>24</sup> Véase también I.G., 4-2°

3. Los nombres de los miembros de la Comisión propuestos por los presidentes de los grupos se publican por edictos y en el *Diario Oficial*. El nombramiento produce todos sus efectos desde esta última publicación.<sup>25</sup>

4. El diputado que deje de pertenecer al grupo del que formaba parte cuando se le nombró miembro de una Comisión especial deja de pleno derecho de pertenecer a ésta.<sup>26</sup>

5. Cuando, por cualquier causa, en periodo de sesiones o fuera de él, se deba sustituir a los representantes de un grupo en una Comisión especial, se publicarán por edictos y en el *Diario Oficial* los nombres de los sustitutos del grupo de que se trate. La sustitución producirá todos sus efectos desde esta última publicación.<sup>26, 27</sup>

### Artículo 35

Las Comisiones especiales conservan su competencia hasta que se resuelven definitivamente el proyecto o la proposición que han originado su creación.

## CAPITULO IX

### Comisiones permanentes: Su composición y sistemas de elección

### Artículo 36<sup>28</sup>

1. La Asamblea nombra en sesión pública sus Comisiones permanentes.
2. Su denominación y su competencia son las siguientes:
3. 1ª *Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales*.
4. Enseñanza e investigación; formación profesional, promoción social; juventud y deporte; actividades culturales; información; trabajo y empleo; sa-

---

<sup>25</sup> Redactado este apartado según la resolución núm. 146, de 23-10-69.

<sup>26</sup> Se debe este apartado a la resolución núm. 146, de 23-10-69.

<sup>27</sup> Véase I.G., 5-1º

<sup>28</sup> Artículo redactado según las resoluciones núm. 6, de 26-4-67 y núm. 146, de 23-10-69.

nidad pública; familia, población, seguridad social y asistencia social; pensiones civiles, militares, de retiro y de invalidez.

5. 2º *Comisión de Asuntos Exteriores.*

6. Relaciones internacionales: política exterior, cooperación, tratados y acuerdos internacionales.

7. 3º *Comisión de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas.*

8. Organización general de la defensa; política de cooperación y de asistencia en el ámbito militar; planes a largo plazo de los ejércitos; industria aeronáutica, espacial y de armamento; establecimientos militares y arsenales; dominio afecto a la defensa nacional; servicio nacional y leyes de reclutamiento; personal civil y militar de los ejércitos; gendarmería y justicia militar.

9. 4º *Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan.*

10. Ingresos y gastos del Estado; cumplimiento del presupuesto; moneda y crédito; actividades financieras interiores y exteriores; control financiero de las empresas nacionales; patrimonio del Estado.

11. 5º *Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República.*

12. Leyes Constitucionales, Orgánicas y Electorales; Reglamento; Organización Judicial; Legislación Civil, Administrativa y Penal; Peticiones; Administración General de los Territorios de la República y de las Corporaciones Locales.

13. 6º *Comisión de la Producción y los Intercambios.*

14. Agricultura y pesca; energía e industrias; investigación técnica; consumo; comercio interior y exterior, aduanas; medios de comunicación y turismo; ordenación del suelo y urbanismo; equipamiento y obras públicas, vivienda y construcción.

15. Los efectivos máximos de las Comisiones, equivalen:

16. 1º Para la Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales y la Comisión de la Producción y de Intercambios, a dos octavos del total de miembros de la Asamblea, respectivamente.

17. 2º Para la Comisión de Asuntos Exteriores, la Comisión de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan y la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República, a un octavo del total de miembros de la Asamblea, respectivamente.

18. El número que se obtiene de esta manera se redondea al inmediatamente superior.

#### *Artículo 37* <sup>29, 30, 31</sup>

1. Los miembros de las Comisiones permanentes se nombran al comienzo de la legislatura y cada año al empezar el periodo ordinario de sesiones de abril, con arreglo al procedimiento que establece el artículo 25.

2. Corresponde a los grupos debidamente constituidos, con arreglo al artículo 19, un número de puestos proporcional a su importancia numérica en relación con el total de miembros de la Asamblea.

3. Se atribuyen a los diputados que no pertenecen a ningún grupo los puestos vacantes después de la referida distribución. Si no se llega a un acuerdo entre las candidaturas para estos puestos, prevalece en la designación el candidato de mayor edad.

#### *Artículo 38* <sup>32</sup>

1. Los diputados sólo pueden formar parte de una Comisión permanente.

2. Los diputados que pertenezcan a las Asambleas europeas y los que sean miembros de una Comisión especial estarán dispensados, si así lo piden y mientras duren los trabajos de dichas Asambleas, de sus Comisiones o de

---

<sup>29</sup> Artículo modificado por las resoluciones núm. 6, de 24-4-67 y núm. 146, de 23-10-69.

<sup>30</sup> Véase también I.G., 4-1º

<sup>31</sup> Véase reenvío (22) al artículo 34.

<sup>32</sup> Véase reenvío (22) al artículo 34.

la Comisión especial, de su asistencia a la Comisión permanente a la que pertenezcan. En tal caso les sustituye otro miembro de la Comisión.<sup>33, 34</sup>

3. El diputado que deje de pertenecer al grupo del que formaba parte cuando se le nombró miembro de una Comisión permanente, causa baja en ésta de pleno derecho.

4. Los puestos atribuidos a los grupos en las Comisiones permanentes que queden vacantes se cubrirán en la forma prevista en el artículo 34 (apartado 5).<sup>34, 35</sup>

## CAPITULO X

### Trabajos de las Comisiones

#### *Artículo 39*

1. Todas las Comisiones se convocan, desde su nombramiento, por el Presidente de la Asamblea Nacional para nombrar su Mesa y, en el caso de las Comisiones especiales, para designar además a su relator.<sup>36</sup>

2. La Mesa de las Comisiones permanentes comprende, además del presidente, un vicepresidente y un secretario por cada fracción de 30 miembros de su efectivo máximo. La Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan nombrará un relator general.\* No obstante, el número de vicepresidentes y de secretarios no será menor de tres.<sup>37</sup>

3. La Mesa de las demás Comisiones comprende: Un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.<sup>38</sup>

4. Las Mesas de las Comisiones se eligen por votación secreta para las diversas funciones.

---

<sup>33</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>34</sup> Véase también I.G., 5-1°

<sup>35</sup> Apartado modificado por las resoluciones No. 6, de 26 de abril de 1967 y No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>36</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>37</sup> Apartado modificado por la resolución No. 151, de 19 de diciembre de 1963.

\* N. del T. Se traduce la expresión «rapporteur» por «relator» y no por «ponente», debido a que aquélla no coincide plenamente con la figura española del ponente.

<sup>38</sup> Artículo modificado por la resolución núm. 309, de 28 de mayo de 1980.

5. Si no se consigue mayoría absoluta en las dos primeras vueltas de la votación, basta la mayoría simple en la tercera vuelta, y en caso de empate se decide en favor del de más edad.

6. No hay precedencia entre los vicepresidentes. El presidente de la Comisión determina el orden de sustitución.

7. La presidencia de una Comisión especial es incompatible con la de una Comisión permanente.

#### *Artículo 40*

1. El Presidente de la Asamblea Nacional convoca a las Comisiones a petición del Gobierno.

2. Durante el periodo de sesiones, los presidentes de las Comisiones pueden también convocarlas.

3. Fuera del periodo de sesiones, el Presidente de la Asamblea o el respectivo presidente puede también convocar a la Comisión previo acuerdo de la Mesa de ésta. No obstante, se anulará o aplazará la reunión si así lo pidiera más de la mitad de los miembros de la Comisión cuarenta y ocho horas antes, como mínimo, del día fijado por la convocatoria.<sup>39</sup>

4. Durante el periodo de sesiones se convocará a las Comisiones cuarenta y ocho horas antes, como mínimo, de su reunión. Por excepción se podrán reunir en el plazo más breve si así lo exigiera el orden del día de la Asamblea. El plazo de cuarenta y ocho horas se amplía a una semana fuera del periodo de sesiones. En las convocatorias se precisará el orden del día.

5. Las Comisiones organizarán sus propios trabajos, sin perjuicio de las reglas establecidas por la Constitución, las leyes orgánicas y este Reglamento.

#### *Artículo 41*

1. Durante el periodo de sesiones se reservará una mañana para los trabajos de las Comisiones permanentes. Dicha mañana se fija con arreglo a lo dispuesto por el artículo 50 (apartado 3).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>40</sup> Apartado modificado por las resoluciones núm. 146, de 23 de octubre de 1969 y No. 199, de 17-12-69.

2. Cuando la Asamblea celebra sesión, dichas Comisiones sólo se pueden reunir para deliberar sobre los asuntos que aquélla le devuelva para su examen inmediato o sobre los incluidos en el orden del día de la Asamblea.<sup>41</sup>

3. Las Comisiones sólo podrán nombrar relatores durante la reunión que celebren en la mañana reservada a sus trabajos, salvo en lo referente a los textos inscritos en el orden del día de la Asamblea o para aquellos cuya urgencia pida el Gobierno.<sup>41</sup>

#### *Artículo 42*

1. Los miembros de las Comisiones tienen obligación de asistir a sus reuniones.

2. Los nombres de los miembros de las Comisiones presentes, así como los de los que se hayan excusado, bien por un motivo de los que prevé la ordenanza núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, bien por impedimento insuperable, o de los que hayan sido válidamente sustituidos, se publicarán en el *Diario Oficial* al día siguiente de cada reunión de Comisión, mencionándose también el aplazamiento de una votación por falta de quórum.<sup>42</sup>

3. Cuando un miembro de una Comisión no haya asistido a más de un tercio de las sesiones durante un mismo periodo ordinario de sesiones y no se haya excusado invocando un motivo de los mencionados en el apartado anterior ni hecho sustituir con arreglo al artículo 38, la Mesa de la Comisión informará de ello al Presidente de la Asamblea, quien confirmará la dimisión de dicho miembro. Se le sustituirá y no podrá formar parte de ninguna Comisión durante el año en curso, y se rebajará su asignación en una tercera parte hasta la apertura del periodo ordinario de sesiones siguiente.

#### *Artículo 43*

En el intervalo entre los periodos de sesiones se requerirá el quórum, es decir, que estén presentes la mayoría de los miembros en el desempeño de su función, para la celebración de reuniones por las Comisiones permanentes, salvo en el caso de que se celebren a petición del Gobierno.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>42</sup> Véase también I.G., 10.

#### *Artículo 44*

1. En todos los casos se requerirá el quórum para la validez de las votaciones si la tercera parte de los miembros presentes lo solicitan.

2. Cuando no pueda celebrarse una votación por falta de quórum, se efectuará válidamente, cualquiera que sea el número de los miembros presentes, en la sesión siguiente, que se celebrará con un intervalo de tres horas como mínimo.

3. Las votaciones en las Comisiones se efectúan a mano alzada o por bolas o papeletas.

4. Se vota necesariamente mediante bolas o papeletas cuando lo pida la décima parte, como mínimo, de los miembros de la Comisión o un miembro de éstas si se trata de una elección de personas.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38, los miembros de la Comisión sólo pueden delegar su derecho de voto en otro miembro de la núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958. Las delegaciones se modificarán en estos casos al Presidente de la Comisión. Se aplicarán al caso las disposiciones del artículo 62.<sup>48</sup>

6. Los presidentes de las Comisiones no tienen voto de calidad. En caso de empate se considera rechazada la disposición sometida a votación.

#### *Artículo 45*

1. Los ministros pueden asistir a las Comisiones y hacer uso de la palabra cuando la soliciten. No pueden estar presentes en las votaciones.

2. El presidente de una Comisión puede pedir que comparezca un miembro del Gobierno; el Presidente de la Asamblea trasladará la petición al Primer Ministro.

3. Las Comisiones pueden pedir, a través del Presidente de la Asamblea, que se oiga a un relator del Consejo económico y social sobre los textos por él informados.

---

<sup>48</sup> Véase también I.G., 31-1°



## Artículo 46

1. Se levanta acta de las sesiones de las Comisiones. Las actas son reservadas. Los miembros de la Asamblea pueden consultar, sin sacarlas del local, las actas de las Comisiones, así como los documentos remitidos. Las actas y los documentos se depositan en los archivos de la Asamblea al terminar la legislatura.<sup>44, 45</sup>

2. Al final de la reunión de la Comisión se publica un comunicado, destinado a la prensa, en el que se informa de los trabajos y de las votaciones de la Comisión.<sup>46</sup>

3. La Mesa de una Comisión, sin perjuicio de la conformidad de las personalidades oídas, puede acordar la publicación, bien en el *Diario Oficial*, bien por cualquier otro medio adecuado, del texto íntegro o parcial de las correspondientes comparecencias.<sup>45, 46</sup>

4. Se publica semanalmente un *Boletín de las Comisiones*, en el cual se insertan los resultados de las votaciones celebradas durante la semana en las Comisiones, los nombres de los votantes y todas las restantes informaciones sobre los trabajos de las mismas, cuyo detalle se fija por la Mesa de la correspondiente Comisión.

## CAPITULO XI

### Orden del día de la Asamblea: Organización de los debates

## Artículo 47

1. El orden del día de la Asamblea, comprende:

2. Los proyectos y proposiciones de ley inscritos por prioridad en las condiciones previstas en el artículo 89.

---

<sup>44</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>45</sup> Véase también I.G., 5-1º

<sup>46</sup> Apartado debido a la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>46</sup> Apartado redactado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

3. Las preguntas orales inscritas en las condiciones previstas en el artículo 134.

4. Los demás asuntos inscritos en las condiciones previstas en el artículo siguiente.

#### *Artículo 48*

1. El Presidente convoca todas las semanas, si ha lugar, en día y hora que él fija, a los vicepresidentes de la Asamblea, presidentes de las Comisiones permanentes, relator general de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan y a los presidentes de los grupos para examinar el orden de los trabajos de la Asamblea y formular todas las preguntas referentes al orden del día, completando las deliberaciones establecidas por prioridad por el Gobierno.<sup>44</sup>

2. Se puede convocar a los presidentes de las Comisiones especiales a la Conferencia de Presidentes si así lo solicitan.<sup>45</sup>

3. El Presidente comunica al Gobierno el día y hora de la Conferencia. El Gobierno puede delegar en un representante.

4. Al abrirse un periodo de sesiones, o después de la formación de un Gobierno, la Conferencia decide el orden del día que propone para las dos primeras semanas para completar los asuntos inscritos por prioridad en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución; en su siguiente reunión lo fija para la tercera semana y actúa del mismo modo en sus reuniones semanales ulteriores.

5. En las votaciones que se celebran en la Conferencia sobre las propuestas que le sometan sus miembros, los presidentes de los grupos dispondrán de tantos votos como miembros tenga su grupo, después de deducir a los que sean ya miembros de la Conferencia.

6. El orden del día fijado por la Conferencia se publicará inmediatamente por edictos y se notificará al Gobierno y a los presidentes de los grupos.

7. Al empezar la sesión siguiente a la reunión de la Conferencia, el Presidente someterá estas propuestas a la Asamblea. No se admitirá ninguna enmienda. La Asamblea resolverá solamente sobre su conjunto. Tan sólo podrán intervenir el Gobierno y, para explicar su voto durante cinco minutos,

como máximo, los presidentes de las Comisiones o su delegado que haya asistido a la Conferencia y un orador por cada grupo.<sup>46</sup>

8. El orden del día fijado por la Asamblea sólo podrá modificarse posteriormente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50, en lo que se refiere a la inscripción por prioridad acordada por aplicación del artículo 48 de la Constitución en la forma prevista en el artículo 89. Por excepción, se podrá retocar después de una nueva Conferencia de Presidentes.

*Artículo 49* <sup>47, 48</sup>

1. La Conferencia de Presidentes puede resolver la organización de la discusión general de los textos que se sometan a la Asamblea.

2. La Conferencia puede acordar que la discusión general se organice en la forma prevista en el artículo 132 (apartados 2 y 3).

3. En los demás casos la Conferencia fija la duración total de la discusión general en el cuadro de las sesiones previstas por el orden del día. El Presidente de la Asamblea distribuye este tiempo entre los grupos, de modo que se garantice a cada uno, según la duración del debate, un tiempo mínimo idéntico. Los diputados que no pertenezcan a ningún grupo dispondrán de un tiempo total para hacer uso de la palabra proporcional a su número. El Presidente distribuirá el tiempo solamente entre los grupos en proporción a su importancia numérica.

4. La Conferencia, salvo para la discusión de la Ley de Presupuestos del ejercicio, puede fijar la duración de las intervenciones en el límite del tiempo atribuido a cada grupo.

5. Los presidentes de los grupos inscriben las peticiones para hacer uso de la palabra e indican al Presidente de la Asamblea el orden en el que de-

---

<sup>46</sup> Sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 24 de junio de 1959, *Diario Oficial* de 3 de julio de 1959):

“En tanto que estos preceptos solamente prevén una votación de la Asamblea Nacional sobre las propuestas adoptadas por la Conferencia de Presidentes, completando los asuntos inscritos por prioridad en el orden del día, en virtud de resolución gubernamental, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución.”

<sup>47</sup> Artículo modificado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>48</sup> Véase el reenvío (22), artículo 34.

sean que se llama a los oradores y la duración de sus intervenciones, que no puede ser inferior a cinco minutos.

6. A la vista de estas indicaciones, el Presidente de la Asamblea decide el orden de las intervenciones. Sin embargo, a petición de los presidentes de los grupos, se dará preferencia en el uso de la palabra al orador que hable en nombre de su grupo.

## CAPITULO XII

### Celebración de las sesiones plenarias

#### *Artículo 50*

1. La Asamblea se reúne cada semana, en sesión pública, en las tardes del martes, miércoles, jueves y viernes, a propuesta de la Conferencia de Presidentes.<sup>49</sup>

2. La Asamblea podrá acordar, en cualquier momento, la suspensión de lo dispuesto en el primer apartado.

3. Si el examen del orden del día lo exigiera, la Conferencia de Presidentes podrá proponer a la Asamblea la celebración de otras sesiones, con la excepción de una mañana por semana, que se reservará a los trabajos de las Comisiones. La Conferencia de Presidentes acordará, al comienzo del periodo de sesiones y para toda su duración, si dicha mañana es la del miércoles o la del jueves.<sup>50</sup>

4. Dichas sesiones se celebrarán necesariamente siempre que lo pida el Primer Ministro.

5. El Presidente del pleno o el de la Comisión que conozca del fondo pueden formular la misma petición para continuar el debate en curso.

En este último caso, la Asamblea resolverá después de un debate en el que sólo podrán intervenir el autor de la iniciativa, un orador en contra,

---

<sup>49</sup> Este apartado, modificado por resolución de 19 de diciembre de 1963, recuperó su primera redacción por resolución, de 6 de octubre de 1964.

<sup>50</sup> Apartado modificado por las resoluciones núm. 146, de 23 de octubre de 1969, y núm. 199, de 17-12-69.

el Gobierno y el presidente o el relator de la Comisión competente en el fondo.

6. La Asamblea podrá reunirse en sesión en la mañana reservada a los trabajos de las Comisiones para aplicar los artículos 18, 35, 36 y 49 de la Constitución, para discutir las leyes de presupuestos o durante el periodo extraordinario de sesiones.<sup>50</sup>

7. Las sesiones no pueden prolongarse más allá de la medianoche, a no ser que lo pida el Gobierno o que lo acuerde la Asamblea, previa consulta, sin debate, del Presidente.<sup>51</sup>

### *Artículo 51*

1. La Asamblea puede acordar la celebración de sesión secreta, por votación expresa y sin debate, a petición del Primer Ministro o de la décima parte de sus miembros. Esta décima parte se calculará sobre el número de escaños efectivamente provistos. En el caso de fracción, se redondeará el número hacia el inmediato superior. Las firmas figurarán en lista única. No se podrá retirar ni añadir ninguna firma desde la presentación de la lista, y el procedimiento continuará hasta que la Asamblea resuelva. La lista *ne varietur* de los firmantes se publicará en el *Diario Oficial* a continuación del texto taquigráfico íntegro.<sup>52</sup>

2. Cuando desaparezca el motivo de la reunión en sesión secreta, el Presidente consultará a la Asamblea sobre la reanudación de la sesión pública.

3. La Asamblea resolverá posteriormente sobre la publicación, en su caso, del texto taquigráfico íntegro de los debates en sesión secreta. Si lo pide el Gobierno, se resolverá a este respecto en sesión secreta.

### *Artículo 52*

1. El Presidente abre la sesión, dirige las deliberaciones, hace cumplir el Reglamento y mantiene el orden. Puede, en cualquier momento, suspender o levantar la sesión.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Se debe este apartado a la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>52</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 416, de 3 de julio de 1962.

<sup>53</sup> Véase también I.G., 8.

2. El Presidente ejerce, en nombre de la Asamblea, la política de la misma.

3. Los secretarios vigilan la redacción de las actas, comprueban las votaciones a mano alzada, sentándose y levantándose y nominales, y el resultado de las que se efectúen mediante bolas o papeletas, y fiscalizan las delegaciones de voto. Dos de ellos, como mínimo, tienen que estar presentes en la Mesa. En su defecto, o en caso de empate en sus opiniones, resolverá el Presidente.

### *Artículo 53*

El Presidente, antes de pasar al orden del día, da cuenta a la Asamblea de las comunicaciones que le afectan. La Asamblea puede acordar que se impriman.

### *Artículo 54*

1. Ningún miembro de la Asamblea puede hablar sin que el Presidente, previa petición, le conceda la palabra, incluso si un orador le autoriza excepcionalmente a interrumpirlo. En este último caso, la interrupción no puede pasar de cinco minutos.

2. Los diputados que deseen intervenir se inscriben ante el Presidente, quien fija el orden del uso de la palabra.

3. Salvo en los debates limitados por el Reglamento, el Presidente puede autorizar explicaciones de voto durante cinco minutos cada una, a razón de un orador por grupo.

4. El orador hablará desde la tribuna o desde su escaño. El Presidente puede invitarle a que suba a la tribuna.

5. Cuando el Presidente considere que la Asamblea está suficientemente informado, podrá invitar al orador a concluir. Podrá, también, en beneficio del debate, autorizarle a continuar su intervención más allá del tiempo concedido.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

6. El orador no debe apartarse de la cuestión; en otro caso, el Presidente le llamará a ella. Si no tiene en cuenta este llamamiento, o si un orador habla sin que se le haya concedido la palabra o intenta continuar su intervención después de que se le invite a concluir o si lee el discurso, el Presidente podrá retirarle el uso de la palabra. En tal caso, el Presidente ordenará que sus palabras no consten en el acta, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones disciplinarias previstas en el Capítulo XIV de este título.

### *Artículo 55*

1. En todos los debates en que esté limitada la duración de las intervenciones, los oradores no podrán, en ningún caso, rebasar el tiempo para el uso de la palabra que corresponda a su grupo.

2. Cuando se pase del tiempo correspondiente, el Presidente aplicará el artículo 54, apartados 5 y 6.

3. Cuando un grupo agote el tiempo para el uso de la palabra, no se concederá ésta a sus miembros.

4. Cuando un miembro de un grupo que haya agotado el tiempo para hablar presente una enmienda, el Presidente la leerá y pondrá a votación sin debate.

5. El presidente de un grupo que haya agotado su tiempo para hacer uso de la palabra no podrá pedir ya votación pública, salvo sobre la totalidad de un proyecto o de una proposición.

6. Si durante un debate organizado resultase evidente que el tiempo para las intervenciones se había quedado insuficiente, la Asamblea, a propuesta de su Presidente, podrá acordar sin debate aumentarlo por determinada duración.

### *Artículo 56*

1. Se concederá la palabra, cuando la soliciten, a los ministros, a los presidentes y relatores de las Comisiones competentes sobre el fondo.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969, que ha suprimido el segundo apartado inicial de este artículo y lo ha sustituido por lo dispuesto en el segundo apartado del artículo 91 posterior.

2. Los representantes del Gobierno, nombrados por decreto, podrán intervenir también a petición del miembro del Gobierno que asista a la sesión.

3. El Presidente podrá autorizar a un orador a contestar al Gobierno o a la Comisión.

4. Los presidentes y los relatores de las Comisiones podrán estar asistidos, durante los debates en sesión pública, por un funcionario de la Asamblea, escogido por ellos.

### *Artículo 57*

1. Fuera de los debates organizados con arreglo al artículo 49 y cuando hayan intervenido ya, por lo menos, dos oradores de opiniones contrarias en la discusión general, en la de un artículo o en las explicaciones de voto, podrá cerrarse inmediatamente esta fase de la discusión, bien por resolución del Presidente, bien a propuesta de un miembro de la Asamblea. Sin embargo, no podrá acordar la conclusión de las explicaciones de voto sobre la totalidad de un texto, sin que haya podido hacer uso de la palabra un orador por cada grupo.

2. Cuando el cierre de la discusión general se proponga por un miembro de la Asamblea, sólo se concederá la palabra para oponerse a la propuesta y a un solo orador por tiempo que no pase de cinco minutos. Tendrá preferencia para hablar el primero de los oradores que estuvieran inscritos para intervenir en la discusión, si pidiera la palabra en contra de la clāusura, y, a falta de oradores inscritos, se concederá aquēlla al diputado que la hubiera pedido en primer lugar.

3. Cuando se pida el cierre fuera de la discusión general, la Asamblea resolverá sin debate.

4. No se podrá pedir votación pública en las cuestiones de cierre del debate. El Presidente consultará a la Asamblea por el sistema de manos alzadas. Si se durara sobre el resultado de la votación, se le volvería a preguntar por el sistema de sentados y levantados. Si la duda persistiera, continuaría la discusión.

### *Artículo 58*

1. Las cuestiones de orden (referentes al desarrollo de la sesión y a la aplicación del Reglamento) tienen siempre preferencia sobre la cuestión



principal y suspenden su discusión. Se concederá la palabra al diputado que la pida para tratar estas cuestiones, bien en el acto, bien, si un orador está en el uso de la misma, al terminar su intervención.

2. Cuando sea evidente que su intervención no tiene relación alguna con el Reglamento o con el desarrollo de la sesión, o si tiende a discutir de nuevo el orden del día señalado, el Presidente le retirará la palabra.

3. Las peticiones de suspensión de la sesión se someterán a la resolución de la Asamblea, salvo las que se formulen por el Gobierno, por el presidente o el relator de la Comisión competente sobre el fondo, o personalmente y para una reunión de grupo, por el presidente de un grupo o su delegado, cuyo nombre se haya notificado previamente al Presidente.<sup>56</sup>

4. Cuando un diputado pida la palabra para una cuestión personal, no se le concederá hasta el final de la sesión.

5. En los casos previstos en este artículo sólo se podrá hacer uso de la palabra durante cinco minutos como máximo.

6. Se prohíben los ataques personales, las interpelaciones de diputado a diputado y las manifestaciones o interrupciones que perturben el orden.

#### *Artículo 59*

1. Antes de levantar la sesión, el Presidente dará cuenta a la Asamblea de la fecha y el orden del día de la siguiente.

2. De cada sesión pública se levantará un acta analítica oficial, que se publicará por edictos y se distribuirá, y un texto taquigráfico íntegro, que se insertará en el *Diario Oficial*.

3. El texto taquigráfico es el acta oficial de la sesión. Se convertirá en definitiva si el Presidente de la Asamblea no recibe ninguna impugnación ni petición de rectificación por escrito veinticuatro horas después de su publicación en el *Diario Oficial*. Las impugnaciones se someterán a la Mesa de la Asamblea, que resolverá sobre su toma en consideración después de que la Asamblea oiga al autor durante cinco minutos como máximo.

---

<sup>56</sup> Se debe este apartado a la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

4. Si la Mesa toma en consideración la impugnación, el Presidente someterá la rectificación del acta a la Asamblea, al comienzo de la primera sesión siguiente a la decisión de la Mesa, y la Cámara resolverá sin debate.

#### *Artículo 60*

1. El Presidente declarará cerrado el periodo ordinario de sesiones al final de su última sesión, fijada a propuesta de la Conferencia de Presidentes, y, a más tardar, a medianoche del octogésimo o nonagésimo día a partir del de apertura del periodo —incluido dicho día—, según se trate del primero o del segundo periodo.<sup>57</sup>

2. Después de la lectura del decreto de cierre de un periodo extraordinario de sesiones, celebrado con arreglo a los artículos 29, apartado 2, y 30 de la Constitución, el Presidente no concederá la palabra a ningún orador y levantará inmediatamente la sesión.

### **CAPITULO XIII**

#### **Sistema de votación**

#### *Artículo 61*

1. Se considera que siempre hay quórum para que la Asamblea delibere y apruebe su propio orden del día.

2. Las votaciones de la Asamblea serán válidas, cualquiera que sea el número de los presentes, si, antes de comenzar, no se requiere a la Mesa, a petición personal del presidente de un grupo, para que verifique el quórum, comprobando la presencia en el recinto del Palacio de la mayoría absoluta del número de diputados, calculada sobre el número de escaños efectivamente provistos.<sup>58</sup>

3. Cuando no se pueda votar por falta de quórum, se levantará la sesión después de anunciar el Presidente que la votación se incluirá en el orden del

---

<sup>57</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 262, de 6 de octubre de 1964.

<sup>58</sup> Apartado modificado por la resolución núm. 146, de 23 de octubre de 1969.

día de la sesión siguiente, la cual no podrá celebrarse sin que, por lo menos, transcurra una hora. En este caso, la votación será válida, cualquiera que sea el número de los presentes.

### *Artículo 62*

1. El voto de los diputados es personal.

2. Sin embargo, podrá delegarse el derecho de voto en las votaciones públicas con arreglo a lo dispuesto por la ordenanza núm. 58 1066, de 7 de noviembre de 1958, por la que se aprueba la Ley orgánica que autoriza a los parlamentarios a delegar excepcionalmente su derecho de voto.

3. La delegación del voto es siempre personal y ha de redactarse en nombre de un solo diputado, designado nominalmente. Se puede transferir, con la previa conformidad del delegante, a otro delegado designado en la misma forma. Se debe notificar al Presidente antes del comienzo de la votación o de la primera de las votaciones a las que deba aplicarse.

4. Cuando no se exprese la duración de la delegación, se extinguirá automáticamente al terminar el plazo de ocho días hábiles desde que se reciba.

5. Las delegaciones y notificaciones podrán efectuarse, en caso de urgencia, por telegrama del delegante, transmitido al delegado, y notificadas al Presidente de la Asamblea por una autoridad oficial. Se acompañará con esta notificación la certificación de la misma autoridad del envío de la configuración prevista por la ordenanza mencionada en el apartado 2 precedente.<sup>59</sup>

### *Artículo 63*

1. Los votos se expresan a mano alzada, permaneciendo sentados o levantándose, en votación pública ordinaria y en votación pública en la tribuna.

2. Sin embargo, cuando la Asamblea tenga que efectuar, en votación, nombramiento de personas, la votación será secreta.

3. En las cuestiones complejas, y salvo en los casos previstos en los artículos 44 y 49 de la Constitución, se podrá pedir, siempre que se vote un

---

<sup>59</sup> Véase también I.G., 13-1º y 3º.

texto por separado. El autor de la petición deberá precisar las partes del texto a las que se refiera la petición de votación por separado.

4. Se votará necesariamente por separado un texto cuando lo pida el Gobierno o la Comisión competente en cuanto al fondo. En los demás supuestos, el que presida la sesión, después de consultar, en su caso, al Gobierno o a la Comisión, resolverá si se debe o no votar por separado.

#### *Artículo 64*

1. La Asamblea vota normalmente a mano alzada en todas las cuestiones, salvo en los nombramientos de personas.

2. Cuando se dude sobre el resultado de la votación a mano alzada, se votará por sentados y levantados, y si la duda persistiese, la votación será necesariamente pública y ordinaria.

3. No obstante, cuando se declare dudosa la primera votación a mano alzada, el Presidente podrá acordar, ya, que la votación sea pública y ordinaria.

4. Nadie podrá obtener la palabra entre estas diferentes votaciones.

#### *Artículo 65*

1. Es obligada la votación pública:

2. 1º Por acuerdo del Presidente o a petición del Gobierno o de la Comisión competente sobre el fondo.<sup>60</sup>

3. 2º A petición escrita, que proceda personalmente, bien del presidente de un grupo, bien de su delegado, cuyo nombre se notifique previamente al Presidente.<sup>60, 61</sup>

4. 3º Cuando la Constitución exija una mayoría calificada o cuando esté comprometida la responsabilidad del Gobierno.

5. La votación será pública y ordinaria cuando se apliquen los apartados 1º y 2º, y en la tribuna cuando se aplique el apartado 3 precedente.

---

<sup>60</sup> Apartado modificado por la resolución No. 416, de 3 de julio de 1962.

<sup>61</sup> Véase también I.G., 12.

## Artículo 66

1. Las votaciones públicas se anuncian en todos los locales del Palacio, interrumpiéndose los debates. El Presidente, cinco minutos después de este anuncio, invitará, en su caso, a los diputados a que ocupen sus escaños. A continuación declarará abierta la votación.

2. I. En la votación pública ordinaria se utilizará el procedimiento electrónico.<sup>62</sup>

3. Si el equipo electrónico no funcionase, se votará por papeletas. Cada diputado depositará personalmente en la urna que le presentarán los ujieres una papeleta a su nombre, blanca en caso afirmativo, azul en el contrario y roja si se abstiene. Se prohíbe introducir más de una papeleta en la urna, cualquiera que sea el motivo.

4. Cuando ya nadie pida votar, el Presidente declarará terminada la votación. Se llevarán, en su caso, las urnas a la tribuna y el Presidente proclamará el resultado del escrutinio comprobado por los secretarios.

5. II. En las votaciones públicas en la tribuna, los ujieres llamarán nominalmente a todos los diputados. Se llamará, en primer lugar, a aquellos cuyo nombre empiece por una letra previamente elegida por suerte. Se anotarán al margen los nombres de los votantes.

6. La votación se efectúa por procedimiento electrónico. En el caso de que el equipo electrónico no funcione, se votará por papeletas. Cada diputado entregará su papeleta a un secretario, que la depositará en una urna colocada sobre la tribuna.

7. La votación estará abierta una hora, que se reducirá a cuarenta y cinco minutos en las votaciones sobre mociones de censura. El resultado se comprueba por los secretarios y se proclama por el Presidente.<sup>62,63</sup>

8. III. Una instrucción de la Mesa regulará las modalidades del voto electrónico y del ejercicio de las delegaciones del voto.

---

<sup>62</sup> Véase también I.G., 13-3º.

<sup>63</sup> Apartado modificado por las resoluciones núm. 205, de 5 de diciembre de 1960, y núm. 146, de 23-10-69.

## *Artículo 67*

1. Sólo cabe el recuento de una votación cuando no se ha votado por procedimiento electrónico.<sup>64</sup>

2. El recuento es obligado en las votaciones públicas en la tribuna por papeletas. Lo es también en las votaciones públicas ordinarias cuando la diferencia entre el número de papeletas blancas y el de las azules no pasa de diez.

3. El Presidente puede también acordar, después de consultar a los secretarios, el recuento de una votación pública ordinaria.

4. En el caso de recuento de una votación sobre una petición de suspensión de sesión o sobre un texto cuya aprobación o rechazo no pueda influir sobre la prosecución de la discusión, la sesión continuará.

## *Artículo 68*

1. Sin perjuicio de la aplicación del artículo 49 de la Constitución, sólo se declararán aprobadas las cuestiones puestas a votación si obtienen la mayoría de los votos emitidos. No obstante, cuando la Constitución exija para la aprobación la mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea, esta mayoría se calculará sobre el número de puestos efectivamente provistos.<sup>65</sup>

2. En caso de empate en los votos, no se aprobará la cuestión sometida a votación.

3. El Presidente proclamará el resultado de las deliberaciones de la Asamblea en los siguientes términos: La Asamblea ha aprobado, o la Asamblea no ha aprobado.

4. No se admitirá ninguna rectificación de voto después del cierre de la votación.

---

<sup>64</sup> Véase también I.G., 13-2°.

<sup>65</sup> Véase también I.G., 13-6°.

### *Artículo 69*

1. Las votaciones secretas de la Asamblea para los nombramientos de personas se celebrarán bien en la tribuna, en la forma prevista en el artículo 66, apartado II, bien en las salas contiguas al salón de sesiones.

2. En este último caso, el Presidente indicará durante la sesión la hora de apertura y la de cierre de la votación. Se anotarán marginalmente las relaciones de los votantes por los escrutadores elegidos por suerte. Durante la sesión, que no se suspenderá por causa de la votación, cada diputado depositará su papeleta en una urna vigilada por uno de los secretarios de la Mesa. Los secretarios escrutarán los votos y el Presidente proclamará el resultado del escrutinio en la sesión.

3. La duración de todas las votaciones previstas en este artículo se fija en cuarenta y cinco minutos.

## **CAPITULO XIV**

### **Disciplina e inmunidad**

#### *Artículo 70*

Las sanciones disciplinarias aplicables a los miembros de la Asamblea son las siguientes:

- la llamada al orden;
- la llamada al orden con constancia en el acta;
- la censura;
- la censura con expulsión temporal.

#### *Artículo 71*

1. Sólo el Presidente puede llamar al orden.
2. Se llamará al orden a cualquier orador que lo perturbe.
3. El diputado que, sin autorización para hablar, sea llamado al orden, no obtendrá la palabra para justificarse hasta el final de la sesión, a no ser que el Presidente decida otra cosa.
4. Se llamará al orden, con constancia en el acta, al diputado que en la misma sesión haya incurrido ya en una primera llamada al orden.

5. Se llamará también al orden, con constancia en el acta, al diputado que dirija a uno o varios de sus colegas injurias, provocaciones o amenazas.

6. La llamada al orden, con mención en el acta, implicará necesariamente la privación, durante un mes, de la cuarta parte de la indemnización parlamentaria concedida a los diputados.

### *Artículo 72*

1. Incurrirá en censura el diputado que:

2. 1º Después de habersele llamado al orden, con constancia en el acta, no haya atendido las órdenes del Presidente.

3. 2º Haya provocado un tumulto en la Asamblea.

### *Artículo 73*

1. Incurrirá en censura, con expulsión temporal del Palacio de la Asamblea, el diputado que:

2. 1º Haya resistido a la censura simple o haya sufrido dos veces esta sanción.

3. 2º Haya recurrido a la violencia en sesión pública.

4. 3º Sea culpable de injurias a la Asamblea o a su Presidente.

5. 4º Sea culpable de injurias, provocaciones o amenazas al Presidente de la República, al Primer Ministro, a los miembros del Gobierno o a las Asambleas previstas en la Constitución.

6. La censura con expulsión temporal implica la prohibición de participar en los trabajos de la Asamblea y de volver a entrar en el Palacio de la Asamblea hasta que termine el plazo de quince días de sesión a partir de aquel en que se haya impuesto la sanción.

7. Si el diputado se negase a cumplir la orden del Presidente de abandonar la Asamblea, se suspenderá la sesión. En este caso, y también en el de aplicación a un diputado de la censura con expulsión temporal por segunda vez, se extenderá la expulsión a treinta días de sesión.



#### *Artículo 74*

1. En el caso de que un miembro de la Asamblea ofendiera de hecho a uno de sus colegas, el Presidente podrá proponer a la Mesa que se le imponga la sanción de censura con expulsión temporal. Si no lo hiciera el Presidente, cualquier diputado podrá pedirlo por escrito a la Mesa.

2. Cuando se proponga, en dicho supuesto, la censura con expulsión temporal contra un diputado, el Presidente convocará a la Mesa para que oiga al afectado. La Mesa podrá aplicar una sanción de las que prevé el artículo 70. El Presidente comunicará al Diputado la resolución de la Mesa. Si la Mesa acordara imponerle la censura con expulsión temporal, el portero mayor le acompañará hasta la puerta del Palacio.

#### *Artículo 75*

1. La Asamblea acordará la censura simple y la censura con expulsión temporal por el procedimiento de sentados y levantados y sin debate a propuesta del Presidente.

2. El diputado contra quien se solicite una u otra de dichas sanciones disciplinarias tendrá siempre el derecho de que se le oiga o de que se oiga, en su nombre, a uno de sus colegas.

#### *Artículo 76*

1. La censura simple lleva consigo, automáticamente, la privación, durante un mes, de la mitad de la indemnización parlamentaria.

2. La censura con expulsión temporal implica, en la misma forma, la privación de la mitad de dicha indemnización durante dos meses.

#### *Artículo 77*

1. Si un diputado intentase paralizar la libertad de las deliberaciones y de las votaciones de la Asamblea y, después de agredir a uno o varios de sus colegas, se negase a atender las llamadas al orden del Presidente, éste levantará la sesión y convocará a la Mesa.

2. La Mesa podrá proponer a la Asamblea la imposición de la sanción de censura con expulsión temporal y, en tal caso, la privación de la mitad de la indemnización parlamentaria prevista por el artículo anterior se extenderá a seis meses.

3. Si durante las sesiones que hubieran motivado dicha sanción se hubieran cometido ofensas de hechos graves, el Presidente someterá inmediatamente la cuestión al fiscal general.

4. Se aplicarán las sanciones previstas en este artículo al diputado que incurriera en fraude en las votaciones y especialmente en lo que respecta al carácter personal del voto.

### *Artículo 78*

1. Si un diputado cometiera un hecho delictivo en el recinto del Palacio durante una sesión de la Asamblea, se suspenderá la deliberación.

2. En la misma sesión, el Presidente dará cuenta del hecho a la Asamblea.

3. Si el hecho a que se refiere el apartado primero se cometiera durante la suspensión o después de levantarse la sesión, el Presidente lo comunicará a la Asamblea al reanudarse la sesión o al comienzo de la siguiente.

4. Se permitirá al diputado que dé una explicación si así lo solicitase. Por orden del Presidente abandonará el salón de sesiones y quedará retenido en el Palacio.

5. Si el diputado se resistiese o si se produjese un tumulto en la Asamblea, el Presidente levantará en el acto la sesión.

6. La Mesa informará, inmediatamente, al fiscal general que acaba de cometerse un delito en el Palacio de la Asamblea.

### *Artículo 79*

Con independencia de los casos previstos por el artículo 19 de la ordenanza núm. 58-998, de 24 de octubre de 1958, por la que se aprueba la Ley orgánica sobre las incompatibilidades reglamentarias, sancionados por el artículo 20 de dicha ordenanza, se prohíbe a los diputados, bajo las sanciones disciplinarias previstas en los artículos 70 a 76, alegar o dejar utilizar su condi-

ción de tales en empresas financieras, industriales o comerciales o en el ejercicio de profesiones liberales o de otra naturaleza; adherirse en la forma prevista en el artículo 23 a una asociación o a un grupo de defensa de intereses particulares locales o profesionales, o contraer los compromisos a que se refiere dicho artículo y, en general, usar a título para motivos distintos del ejercicio de su mandato.

*Artículo 80* <sup>66, 67</sup>

1. Para examinar los suplicatorios, con la finalidad de retirar la inmunidad parlamentaria a un diputado, las peticiones de suspensión de diligencias penales ya promovidas y de suspensión de la detención de un diputado, se constituye una Comisión *ad hoc* o especial de quince miembros, nombrados por representación proporcional de los grupos, según el procedimiento previsto en el artículo 25 y en el artículo 38, apartado 4. Se acumularán las peticiones referentes a hechos conexos.

2. Se aplicará a estas Comisiones *ad hoc* el Capítulo X, referente al procedimiento de trabajo de las Comisiones. Lo dispuesto en el artículo 35 sobre las Comisiones especiales se aplicará también a las Comisiones *ad hoc*. Por el contrario, no se les aplicará lo dispuesto en el artículo 87.

3. La Comisión a la que se someta un suplicatorio para retirar la inmunidad parlamentaria oír al diputado interesado, el cual podrá ser representado por un colega.

4. La Comisión a la que se someta una petición de suspensión de detención o de diligencias penales oír al autor o al primer firmante de la proposición y al diputado interesado o al colega al que confiera su representación. Si el diputado interesado estuviera detenido, podrá oírle personalmente por medio de uno o varios de sus miembros delegados a estos efectos.

5. Los suplicatorios para que se retire la inmunidad parlamentaria se inscribirán en el orden del día de la Asamblea por el Gobierno, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 89, o por la Asamblea, a propuesta de la Conferencia de Presidentes, de acuerdo con el artículo 48.

---

<sup>66</sup> Artículo modificado por las resoluciones No. 204, de 5 de noviembre de 1960 y No. 416, de 13 de julio de 1962.

<sup>67</sup> Véase también I.G., 16.

6. Para que la Asamblea pueda requerir, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, la suspensión de la detención o de las actuaciones judiciales contra uno de sus miembros, la Conferencia de Presidentes inscribirá de oficio las peticiones en ese sentido, desde la distribución del dictamen de la Comisión *ad hoc* en la sesión más próxima de las reservadas preferentemente por el artículo 48, apartado 2, de la Constitución a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las contestaciones del Gobierno, a continuación de dichas preguntas y respuestas. La Conferencia de Presidentes regulará, en consecuencia, el orden del día de las preguntas orales. Si no se hubiera distribuido el dictamen en el plazo de veinte días de sesión a partir de la presentación de la petición, se podrá inscribir de oficio el asunto por la Conferencia de Presidentes en la sesión más próxima, de las que el artículo 48, apartado 2 de la Constitución reserva preferentemente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno, a continuación de dichas preguntas y contestaciones.

7. La discusión en sesión pública tendrá por objeto las conclusiones de la Comisión, formuladas en propuesta de resolución. Si se tratase de suplicatorio para levantar la inmunidad parlamentaria, la propuesta de resolución se limitará únicamente a los hechos a que se refiera dicha petición. Tan sólo se admitirán las enmiendas referentes a estos hechos. En cualquier caso, si la Comisión no presentase conclusiones, se entablará la discusión sobre la petición sometida a la Asamblea. Se podrá presentar y discutir una petición, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 91, para la devolución del asunto a la Comisión. Si se rechazasen las conclusiones de la Comisión *ad hoc* para rechazar la petición, se considerará aprobada esta última.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Apartado modificado por la resolución No. 416, de 3 de julio de 1962, sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 10 de julio de 1962, *Diario Oficial* de 15 de julio de 1962): "Considerando que el objeto de la modificación propuesta del artículo 80 del Reglamento es permitir a la Asamblea Nacional, cuando se le someta, con arreglo al artículo 26 de la Constitución, un suplicatorio para que se levante la inmunidad parlamentaria, examinar no dicha petición, sino las conclusiones de la Comisión *ad hoc*, formuladas en la propuesta de resolución y limitadas únicamente a los hechos a que se refiere el suplicatorio, el cual sólo podrá ser enmendado en cuanto se trate de dichos hechos; considerando que la aprobación de una resolución así en materia que depende exclusivamente de la Asamblea Nacional se ajusta a la Constitución en la medida en que permite a dicha Asamblea pronunciarse sobre el carácter serio, leal y sincero del suplicatorio que se le presente respecto a los hechos sobre los que el suplicatorio se funde y con exclusión de cualquier otro objeto".

8. La Asamblea resolverá sobre el fondo después de un debate en el cual solamente podrán participar el relator de la Comisión, el Gobierno, el diputado interesado o un miembro de la Asamblea, representándole un orador a favor y otro en contra. La petición de devolución a la Comisión, prevista en el apartado 7, se pondrá a votación después de oír al relator. Si se rechazase, la Asamblea oír a continuación a los oradores previstos en este apartado.

9. Cuando se le someta la petición de suspensión de las diligencias judiciales contra un diputado detenido, la Asamblea podrá acordar únicamente la suspensión de la detención. Se aplicará el artículo 100 a la discusión de las enmiendas que se presenten en virtud de este apartado, que serán las únicas admisibles.

10. Cuando se rechace una petición de suspensión de detención o de diligencias judiciales contra un diputado, no se podrá presentar ninguna otra sobre los mismos hechos durante el periodo de sesiones.

## **TITULO SEGUNDO**

### **Procedimiento legislativo**

#### **PRIMERA PARTE**

##### *Procedimiento legislativo ordinario*

### **CAPITULO I**

#### **Presentación de los proyectos y proposiciones**

##### *Artículo 81*

1. Los proyectos de ley, las proposiciones de ley enviadas por el Senado y las proposiciones de ley presentadas por los diputados se registran en la presidencia.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Véase también I.G., 1-1°

2. La presentación de los proyectos de ley y de las proposiciones enviadas por el Senado se anunciará siempre en sesión pública.

3. Las proposiciones de ley presentadas por los diputados se remitirán a la Mesa de la Asamblea o a determinados miembros de la misma en quienes haya delegado a estos efectos. Cuando la inadmisibilidad sea evidente, a tenor del artículo 40 de la Constitución, se rechazará la presentación. En los demás casos se anunciará la presentación en sesión pública.

### *Artículo 82*

1. Fuera de los casos previstos expresamente en los textos constitucionales y orgánicos, sólo serán admisibles las propuestas de resolución si formulan medidas y decisiones de orden interno que, por referirse al funcionamiento y a la disciplina de la Asamblea, dependen de su exclusiva competencia.

2. Se presentarán, examinarán y discutirán con arreglo al procedimiento aplicable en primera lectura a las proposiciones de ley, con excepción de las disposiciones que aplican a éstas los artículos 34, 40 y 41 de la Constitución.

### *Artículo 83*

1. Los textos que se presenten se imprimen, se distribuyen y se remiten para su examen a una Comisión especial de la Asamblea o, en su defecto, a la Comisión permanente competente.<sup>70</sup>

2. En el intermedio de los periodos de sesiones, los proyectos de ley se remitirán, a petición del Gobierno, para su examen, a una Comisión permanente o especial.

### *Artículo 84*

1. El Gobierno puede retirar los proyectos de ley en cualquier momento hasta su aprobación definitiva por el Parlamento.

2. El autor o el primer firmante de una proposición puede retirarla en cualquier momento antes de que se apruebe en primera lectura. Cuando la

---

<sup>70</sup> Véase también I.G., 3 y 22.

retirada se produzca durante la discusión en sesión pública y otro diputado la haga suya, continuará la discusión.

3. Las proposiciones rechazadas por la Asamblea no podrán reiterarse antes del transcurso de un año.

## CAPITULO II

### Trabajos legislativos de las Comisiones

#### *Artículo 85*

1. El Presidente de la Asamblea someterá a la Comisión especial designada a estos efectos o a la Comisión permanente competente, los proyectos o proposiciones presentadas ante la Mesa de la Asamblea.

2. Si una Comisión permanente se declarase incompetente o si se suscitare una cuestión de competencia entre dos o más de dichas Comisiones, el Presidente, después de un debate en el que sólo se oirá al Gobierno o al autor de la proposición y a los presidentes de las Comisiones interesadas, propondrá por preferencia a la Asamblea que se cree una Comisión especial. Si se rechazara la propuesta, el Presidente someterá a la Asamblea la cuestión de competencia.

#### *Artículo 86*

1. Se asignarán los relatores de las Comisiones y se presentarán, imprimirán y distribuirán sus informes en plazo que permita a la Asamblea Nacional discutir los proyectos y las proposiciones con arreglo a la Constitución. Los informes podrán, además, publicarse como anexos al texto taquigráfico íntegro de la sesión en que se discutieron, si así lo acordase la Mesa de la Asamblea Nacional.<sup>71, 72</sup>

2. Los informes sobre los proyectos de ley sometidos, en primer lugar, a la Asamblea Nacional o sobre los textos remitidos por el Senado propondrán la aprobación, la desestimación o determinadas enmiendas. Se insertarán

---

<sup>71</sup> Apartado modificado por la resolución No. 416; de 3 de julio de 1962.

<sup>72</sup> Véase también I.G., 1-2º y 22.

como anexos a los informes las enmiendas propuestas a la Comisión, tanto las transmitidas por la Presidencia de la Asamblea cuanto las presentadas directamente por sus autores antes de la presentación del informe.<sup>73</sup>

3. Los informes sobre las proposiciones de ley propondrán un texto completo.

4. No se admitirán las enmiendas presentadas en la Comisión y las modificaciones que ésta proponga al texto que se le hubiera sometido inicialmente si implicasen alguna de las consecuencias definidas por el artículo 40 de la Constitución. El presidente de la Comisión, y en caso de duda su Mesa, determinará la inadmisibilidad de las enmiendas. La de las modificaciones propuestas por la Comisión se apreciará mediante el procedimiento establecido en el artículo 92.

5. Se podrá convocar al autor de una proposición o de una enmienda, si así lo pidiera al presidente de la Comisión, a las sesiones de ésta en que examine su texto, debiendo retirarse en el momento de la votación.

#### *Artículo 87*<sup>74</sup>

1. La Comisión permanente que se considerase competente para dictaminar sobre un proyecto, una proposición, un artículo de ley o un crédito presupuestario, remitido a otra Comisión permanente, deberá informar al Presidente de la Asamblea de su pretensión, la cual se someterá a la resolución de la Cámara.<sup>75</sup>

2. Cuando se envíe un proyecto o una proposición a una Comisión para informe, ésta designará un relator que tendrá el derecho de participar, con voz pero sin voto, en los trabajos de la Comisión competente sobre el fondo. Recíprocamente el relator de esta última Comisión tendrá también el derecho de participar con voz pero sin voto, en los trabajos de la Comisión que tenga que emitir su dictamen previo.

---

<sup>73</sup> Véase también I.G., 1-2º y 11.

<sup>74</sup> Artículo modificado por las resoluciones que se citan en la nota 75.

<sup>75</sup> Apartado modificado por las resoluciones No. 205, de 5 de diciembre de 1960, No. 146, de 23 de octubre de 1969 y No. 281, de 16 de abril de 1980.



3. Los relatores de las Comisiones que hayan de dictaminar previamente defenderán ante la Comisión competente sobre el fondo las enmiendas aceptadas por su Comisión.<sup>76</sup>

4. Solamente se imprimirán y distribuirán los informes previos sobre los proyectos de ley de Hacienda y de Programación, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social o sobre los proyectos a que se refiere el artículo 128. Se publicarán, además, si así lo acordase la Mesa de la Asamblea Nacional, como anexo al texto taquigráfico íntegro de la sesión en que se discutieron.<sup>77</sup>

5. En el caso de que un informe, en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior, no se imprimiese ni distribuyese, se recogerán como anexo en el dictamen de la Comisión competente sobre el fondo las observaciones formuladas por la Comisión o por las Comisiones que informaron previamente y las enmiendas que éstas aceptaron.<sup>78</sup>

6. La no presentación o distribución de un informe no impedirá la discusión de un asunto, y la Comisión que hubiera pedido dar su opinión podrá siempre emitirla verbalmente el día señalado para la discusión sobre el fondo.

#### *Artículo 88* <sup>79</sup>

1. La Comisión competente sobre el fondo se reunirá el día de la sesión en que se hubiera incluido el examen de un proyecto o de una proposición para estudiar las enmiendas presentadas. Se reunirá también, si hubiere lugar a ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91, apartado 9.<sup>80</sup>

2. La Comisión deliberará, en cuanto al fondo, sobre las enmiendas presentadas antes de que finalizasen los plazos previstos en el artículo 99 y

---

<sup>76</sup> Apartado redactado por las resoluciones No. 146, de 23 de octubre de 1969 y No. 309, de 28 de mayo de 1980. Esta última suprimió también el antiguo apartado 4 de este artículo.

<sup>77</sup> Apartado modificado por las resoluciones No. 416, de 3 de julio de 1962 y No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>78</sup> Se debe este apartado a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969, y se ha modificado por la resolución No. 309, de 28 de mayo de 1980.

<sup>79</sup> Véase también I.G., 11.

<sup>80</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

los rechazará o aceptará sin incorporarlas a sus propuestas ni presentar un informe complementario.<sup>80</sup>

3. La Comisión examinará también las enmiendas posteriores para decidir si aceptará que se discutan en sesión. En caso afirmativo, deliberará sobre el fondo con arreglo al apartado anterior.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, apartado 2 de la Constitución, el presidente y el relator de la Comisión están facultados para aceptar o rechazar la discusión en el Pleno de las enmiendas que no se hayan sometido anteriormente a la Comisión. Si no estuvieran de acuerdo, consultarán a la Comisión. Si aceptasen la discusión de la enmienda, podrán opinar, en nombre de la Comisión, sobre la misma.

### **CAPITULO III**

#### **Inscripción en el orden de día de la Asamblea**

##### *Artículo 89*

1. Los proyectos y las proposiciones de ley se inscribirán en el orden del día de la Asamblea, bien en aplicación de lo dispuesto en el artículo 48, apartado primero de la Constitución, bien según lo previsto en el artículo 48 de este Reglamento.

2. Las peticiones de inscripción preferente del Gobierno se dirigirán por el Primer Ministro al Presidente de la Asamblea, quien dará cuenta de ellas a los presidentes de las Comisiones competentes y las notificará en la primera Conferencia de Presidentes.

3. Si el Gobierno, por excepción, en virtud de las facultades que le concede el artículo 48 de la Constitución, pidiese que se modificara el orden del día, añadiendo, retirando o alterando uno o varios textos preferentes, el Presidente dará cuenta de ello inmediatamente a la Asamblea.

4. Las peticiones de inscripción de una proposición en el orden del día complementario se formularán en la Conferencia de Presidentes por el de la Comisión competente sobre el fondo o por un presidente de grupo.

## CAPITULO IV

### Discusión de los proyectos y proposiciones en primera lectura

#### *Artículo 90*

Fuera de los casos expresamente previstos por este Reglamento, y especialmente las mociones de censura, las excepciones de inadmisibilidad, las cuestiones previas, las mociones para someter un proyecto de ley a referéndum, las mociones de devolución a la Comisión a que se refiere el artículo 95 y las enmiendas, ningún texto o propuesta de cualquier naturaleza, cualesquiera que sean su objeto y la calificación que le dieren sus autores, podrá ponerse a discusión ni a votación si no ha sido dictaminado previamente por la Comisión competente en la forma establecida reglamentariamente.

#### *Artículo 91*

1. La discusión de los proyectos y proposiciones empieza por la exposición, en su caso, del Gobierno, por la presentación del dictamen de la Comisión competente sobre el fondo y, si ha lugar, por la audiencia del relator de la Comisión o de las Comisiones que hayan informado previamente.<sup>81</sup>

2. Si el dictamen o el informe se hubiesen distribuido, por lo menos, la víspera de la apertura del debate, el relator podrá renunciar a presentarlo oralmente, con tal de que se publique con el texto taquigráfico íntegro de la propia sesión. En el caso contrario, su autor se limitará a comentarlo sin leerlo.<sup>82</sup>

3. Se podrá oír también a un miembro del Consejo económico y social con arreglo a lo establecido en el artículo 97.

4. A continuación, sólo podrá someterse a discusión y a votación una sola excepción de inadmisibilidad, cuyo objeto sea que se reconozca que el texto propuesto se opone a uno o a varios preceptos constitucionales, y una

---

<sup>81</sup> Apartado modificado por las resoluciones No. 146, de 23 de octubre de 1969 y No. 309, de 28-5-80.

<sup>82</sup> Este apartado, debido a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969, sustituye a las antiguas disposiciones del segundo apartado del artículo 56.

sola cuestión previa, cuyo objeto sea que se acuerde que no ha lugar a deliberar. La aprobación de una u otra de estas propuestas implicarán el rechazo del texto al que se refieran. Solamente podrán intervenir en la discusión de ambas el autor, un orador en contra, el Gobierno y el presidente o relator de la Comisión competente sobre el fondo.

5. A continuación se concederá la palabra a los oradores que se hubieran inscrito en la discusión general. Tendrá preferencia el autor o el primer firmante de la proposición.

6. Después de cerrarse la discusión general, solamente se podrá someter a discusión y a votación una moción para que se devuelva a la Comisión competente sobre el fondo la totalidad del texto que se discuta, con la consecuencia, si se aprobase, de suspender el debate hasta que la Comisión presente un nuevo dictamen. La moción se discutirá con arreglo a lo establecido en el apartado 4.

7. Si se aprobase la moción de devolución, el Gobierno, en el caso de un texto que sea preferente, a tenor del artículo 48, apartado 1, de la Constitución, la Asamblea, cuando el texto no goce de esa preferencia, fijará la fecha y la hora en las que la Comisión deberá presentar su nuevo dictamen. El Gobierno podrá pedir que dicho texto conserve su preferencia sobre los demás asuntos inscritos en el orden del día.

8. Si se recrazase o si no se presentase la moción, se pasará necesariamente a discutir los artículos del proyecto o, si se tratase de una proposición, el texto de la Comisión.

9. Antes de abrirse la discusión de los artículos, se suspenderá el debate, si ha lugar, salvo la opinión en contrario y conjunta de su presidente y su relator, para que la Comisión examine inmediatamente las enmiendas presentadas después de la reunión celebrada en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 88, apartado 1. A continuación se reanudará el debate sin demora.<sup>83, 84</sup>

## *Artículo 92*

1. El Gobierno o cualquier diputado podrá oponer en cualquier momento lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución a las proposiciones, dictámenes o enmiendas.

---

<sup>83</sup> Se debe este apartado a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>84</sup> Véase también I.G., 11.

2. La inadmisibilidad de las proposiciones o dictámenes se apreciará por la Mesa de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan, la cual podrá también oponerse en cualquier momento por iniciativa propia.

3. Se suspenderá el procedimiento legislativo en la situación en que se encuentre hasta que la Mesa de la Comisión de Hacienda resuelva después de oír al autor de la proposición o del dictamen y, en su caso, al Gobierno.

4. La inadmisibilidad de las enmiendas se apreciará a tenor de lo previsto en el último apartado del artículo 98.

5. Se podrán oponer, en las mismas condiciones, las disposiciones de la Ley orgánica referente a las leyes de presupuestos.

### *Artículo 93*

1. Cuando antes de empezar a discutirse en sesión pública una proposición o una enmienda el Gobierno les oponga la inadmisibilidad, al amparo del artículo 41, apartado primero, de la Constitución, el Presidente de la Asamblea podrá aceptarla, después de consultar, en su caso, a la Mesa. En caso contrario, someterá la cuestión al Consejo Constitucional.

2. Cuando se oponga la inadmisibilidad durante la discusión, el Presidente de la Asamblea, si presidiera la sesión, podrá resolver en el acto.

3. Si el Presidente de la Asamblea no presidiera la sesión o si quisiera pedir la opinión de la Mesa de la Asamblea, se suspenderá la sesión.

4. Si el Gobierno y el Presidente de la Asamblea no estuvieran de acuerdo, se suspenderá la discusión de la proposición o de la enmienda y el Presidente de la Asamblea someterá la cuestión al Consejo Constitucional.<sup>85</sup>

### *Artículo 94*

1. Cuando una Comisión a la que se someta, en cuanto al fondo, una proposición propone su desestimación o no formula ninguna conclusión, el Pre-

---

<sup>85</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 3 de julio de 1962, sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 10 de julio de 1962, *Diario Oficial* de 15 de julio de 1962): «... bien entendido, sin embargo, en lo que respecta al artículo 93, que la nueva disposición debe interpretarse como una mera reiteración de las del artículo 41 de la Constitución, que prevé el planteamiento ante el Consejo Constitucional a iniciativa del Presidente de la Asamblea interesada o del Gobierno».

sidente, inmediatamente después del cierre de la discusión general, invitará a la Asamblea a que resuelva.

2. En el primer caso, la Asamblea votará sobre la propuesta de desestimación, y si no se aprobase dicha propuesta, se abrirá la discusión sobre los artículos de la proposición o, en el caso de que sean varios, sobre los de la primera proposición presentada.

3. En el segundo caso, la Asamblea resolverá sobre pasar a discutir los artículos del texto inicial de la proposición o, si fueran varias, sobre los de la primera que se hubiese presentado. Si la Asamblea acordara no entrar en la discusión de los artículos, el Presidente declarará que la proposición no se ha aprobado.

### *Artículo 95*

1. Los artículos se discuten sucesivamente, a uno a uno.<sup>86</sup>

2. Las intervenciones de las Comisiones y de los diputados sobre los artículos del texto que se discuta o sobre los nuevos artículos propuestos por el Gobierno o las Comisiones, mediante enmiendas, no podrán pasar de cinco minutos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, apartado 5.<sup>87</sup>

3. Se discutirán y votarán sucesivamente las enmiendas a cada artículo a tenor de lo establecido en el artículo 100. A continuación se someterá cada artículo a votación por separado.<sup>86</sup>

4. Se puede pedir siempre la reserva de un artículo o de una enmienda, con el objeto de modificar el orden de la discusión.

5. La reserva será abligada si la pidiese el Gobierno o la Comisión competente sobre el fondo. En los demás casos resolverá el Presidente.

6. En beneficio del debate y, en su caso, a petición de la Comisión competente sobre el fondo, el Presidente podrá acordar la devolución a la Comisión de uno o varios artículos y de las correspondientes enmiendas.<sup>88</sup>

7. El Presidente concretará, en tal caso, las condiciones en que ha de reanudarse la discusión.

---

<sup>86</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>87</sup> Se debe este apartado a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>88</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

8. Después de votarse el último artículo cuya adición se proponga mediante una enmienda, se votará la totalidad del proyecto o de la proposición.

9. Cuando con anterioridad a la votación sobre el artículo único de un proyecto o de una proposición no se hubiese presentado ningún artículo adicional, dicha votación equivaldría a la votación sobre la totalidad, y no admitirá ningún artículo adicional después de celebrarse la votación.<sup>89</sup>

### *Artículo 96*

La aplicación del artículo 44, apartado 3, de la Constitución sólo deroga lo dispuesto en los capítulos IV y VI del Título II de este Reglamento en lo que respecta a las modalidades de la puesta a votación de los textos. Su discusión se efectuará con arreglo al procedimiento previsto en los susodichos capítulos.<sup>90</sup>

### *Artículo 97*

1. Cuando en virtud del artículo 69 de la Constitución, el Consejo Económico y Social designe a uno de sus miembros para exponer ante la Asamblea Nacional la opinión del Consejo sobre un proyecto o una proposición que se le hubiere sometido, el Presidente del Consejo Económico y Social advertirá de ello al de la Asamblea Nacional.

2. Se oirá al miembro del Consejo Económico y Social después de los relatores de las Comisiones competentes de la Asamblea Nacional.

3. A la hora señalada para su audiencia entrará en el hemiciclo, acompañado por el portero mayor, en cumplimiento de las órdenes del Presidente,

---

<sup>89</sup> Este artículo fue modificado por la resolución No. 84, de 18 de diciembre de 1959.

<sup>90</sup> Este artículo fue modificado por la resolución No. 84, de 18 de diciembre de 1959, sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 15 de enero de 1960, *Diario Oficial* de 27 de enero de 1960): «Considerando, por último, que el artículo 96, apartado 3, de nueva redacción, del Reglamento de la Asamblea Nacional se limita a consagrar la facultad reconocida a la Asamblea de proceder en la discusión de todos los preceptos del texto sobre los cuales se le pida, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 44, tercer apartado, de la Constitución, resolviendo en una sola votación que, por tanto, se deben declarar las disposiciones reglamentarias de que se trata conforme a la Constitución».

quien le concederá la palabra inmediatamente. Al terminar su exposición se le volverá a conducir fuera del hemiciclo con el mismo ceremonial.

### *Artículo 98*

1. El Gobierno, las Comisiones competentes sobre el fondo de los proyectos de ley, las Comisiones a las que se pida informe y los diputados tienen el derecho de formular enmiendas a los textos presentados en la Mesa de la Asamblea.

2. Sólo se considerarán enmiendas las que se formulen por escrito, se firmen, por lo menos por uno de sus autores, y se presenten ante la Mesa de la Asamblea o en Comisión.<sup>91</sup>

3. Las enmiendas deben motivarse sucintamente. La Presidencia las comunicará a la Comisión competente sobre el fondo, imprimiéndose y distribuyéndose. No obstante, la falta de impresión y de distribución no impedirá que se discuta en sesión pública.

4. Sólo se admitirán las enmiendas que se refieran a un solo artículo. Los contraproyectos se presentarán en forma de enmiendas, artículo por artículo, al texto que se discuta. Las enmiendas a una enmienda sólo serán admisibles en la medida en que no contradigan el sentido de ésta y no podrán ser objeto en una nueva enmienda. Corresponde al Presidente calificar la admisibilidad de las enmiendas, contraproyectos y subenmiendas de acuerdo con este apartado.

5. Las enmiendas y subenmiendas sólo serán de recibo si se refieren efectivamente al texto al que se dirigen o, cuando se trate de artículos adicionales, si se proponen en el marco del proyecto o de la proposición. En los casos discutibles se someterá la cuestión de su admisibilidad, antes de su discusión, a la resolución de la Asamblea. Sólo podrán intervenir el autor de la enmienda, un orador en contra, la Comisión y el Gobierno.

6. El Presidente rechazará la presentación de una enmienda cuando pareciera evidente que su aprobación tendrá las consecuencias previstas por el artículo 40 de la Constitución. En caso de duda, el Presidente resolverá, después de consultar al presidente o al relator general de la Comisión de

---

<sup>91</sup> Véase también I.G., 1-2°



Hacienda, de Economía General y del Plan o a un miembro de la Mesa designado para ello y, en su defecto, el Presidente podrá someter la cuestión a la Mesa de la Asamblea.

*Artículo 99* <sup>92</sup>

1. Los diputados podrán presentar enmiendas a los textos que sirvan de base de la discusión en el plazo de los cuatro días de sesión siguientes a la distribución del dictamen.

2. Sin embargo, cuando se inscriba la discusión de un texto en el orden del día de la Asamblea durante un periodo de sesiones distinto de aquel en que se hubiere distribuido el dictamen, se abrirá un nuevo plazo de dos días de sesión, a contar desde dicha inscripción en el orden del día.<sup>93</sup>

3. En el caso de que comience la discusión de un texto antes de que terminen los susodichos plazos, no serán admisibles las enmiendas de los diputados desde que la Asamblea entre en la discusión, de acuerdo con el artículo 91, apartado 8.<sup>93</sup>

4. Después de que terminen dichos plazos, sólo serán admisibles:<sup>94</sup>

5. 1o. Las enmiendas presentadas por el Gobierno o la Comisión competente sobre el fondo o aquellas cuya discusión acepten el uno o la otra.

6. 2o. Las enmiendas presentadas en nombre de una Comisión a la que se haya remitido el texto para informe.

7. 3o. Las enmiendas a los nuevos textos propuestos por la Comisión competente sobre el fondo durante la discusión.

8. 4o. Las enmiendas que se refieran directamente a textos que la Asamblea haya modificado durante la discusión.

9. Los plazos previstos en este artículo no se aplicarán a las subenmiendas.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Véase también I.G., 11.

<sup>93</sup> Se debe este apartado a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>94</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

## Artículo 100

1. Las enmiendas se ponen a discusión después de discutir el texto a que se refieren y a votación antes de votarse dicho texto y, en general, con anterioridad a la cuestión principal.

2. El Presidente sólo pondrá a discusión las enmiendas presentadas en la Mesa de la Asamblea.

3. La Asamblea no deliberará sobre las enmiendas que no se defiendan en sesión ni sobre los que no se hayan sometido a la Comisión antes de abrirse el debate, cuando el Gobierno se oponga a su examen en virtud del artículo 44, apartado 2, de la Constitución.

4. Cuando concurren varias enmiendas, el orden de discusión será el siguiente: enmiendas de supresión y, a continuación, las demás, empezando por las que separen más del texto propuesto, y en el orden en que se opongan, se intercalen o se añadan al mismo.

5. Las enmiendas presentadas por el Gobierno o por la Comisión competente sobre el fondo tendrán preferencia en la discusión sobre las de los diputados con idéntico objeto. En este caso se concederá la palabra a todos los autores de las enmiendas y se celebrará una sola votación sobre el conjunto de estas enmiendas.

6. Cuando concurren varias enmiendas, que se excluyan mutuamente, el Presidente podrá someterlas a una discusión conjunta, en la cual se concederá la palabra sucesivamente a los autores, antes de la puesta a votación, también sucesiva, de sus enmiendas.

7. Fuera del caso de las enmiendas a que se refiere el artículo 95, apartado 2, solamente podrá oírse, sobre cada enmienda, además de a uno de sus autores, al Gobierno, al Presidente o al relator de la Comisión competente sobre el fondo, al presidente o al relator de la Comisión que haya informado y a un orador en contra. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, apartado 5, las intervenciones sobre las enmiendas, salvo las del Gobierno, no podrán pasar de cinco minutos.<sup>95</sup>

8. La Asamblea sólo resolverá sobre el fondo de las enmiendas, prescindiendo de la previa toma en consideración.

---

<sup>95</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

### *Artículo 101*<sup>96</sup>

1. Antes del comienzo de las explicaciones de voto sobre la totalidad de los proyectos y proposiciones, la Asamblea podrá acordar, a petición del Gobierno o de un diputado, una segunda deliberación de todo o parte del texto.<sup>97</sup>

2. Habrá necesariamente segunda deliberación si la pidiere el Gobierno o la Comisión competente sobre el fondo o si ésta la aceptase.

3. Los textos que sean objeto de la segunda deliberación se devolverán a la Comisión para que presente, por escrito o verbalmente, un nuevo dictamen. La segunda deliberación de la Asamblea se limitará a las nuevas propuestas de la Comisión o del Gobierno y a las enmiendas que se refieran a ella o, en defecto de propuestas de la Comisión, a las enmiendas sobre los artículos objeto de la segunda deliberación acordada por la Asamblea.

4. El rechazo por la Asamblea de las nuevas propuestas de la Comisión o del Gobierno sobre un texto equivaldrá a la confirmación del acuerdo tomado por la Asamblea en la primera deliberación.

### *Artículo 102*

El Gobierno puede declarar la urgencia, en virtud del artículo 45 de la Constitución, hasta el cierre de la discusión general mediante comunicación dirigida al Presidente. Este dará cuenta inmediatamente a la Asamblea.

## **CAPITULO V**

### **Procedimientos abreviados: Votación sin debate y debate restringido**

### *Artículo 103*<sup>98</sup>

1. El Gobierno o la Comisión competente sobre el fondo pueden pedir la votación sin debate bien de un proyecto en primera lectura o de un texto

---

<sup>96</sup> Artículo modificado por la resolución No. 205, de 5 de diciembre de 1960.

<sup>97</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>98</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

remitido por el Senado, en su redacción inicial o modificada por las enmiendas de la Comisión competente sobre el fondo, bien de una proposición en el texto del dictamen de la Comisión.

2. El presidente de la Comisión competente sobre el fondo, tan pronto como ésta vote la totalidad de un proyecto o de una proposición, la invitará a decidir si pide que se vote sin debate.

*Artículo 104*<sup>98, 99</sup>

1. Las peticiones de votación sin debate se dirigirán al Presidente de la Asamblea, quien las notificará, según el caso, al Gobierno o a la Comisión competente sobre el fondo y a los presidentes de los grupos; las anunciará por edictos y las comunicará a la Conferencia de Presidentes durante la primera reunión siguiente a la distribución del dictamen de la Comisión.

2. Los proyectos y proposiciones para los que se pida la votación sin debate no podrán ser objeto de las iniciativas mencionadas en el artículo 91, apartados 4 y 6, y sólo se admitirán enmiendas a los diputados y a las Comisiones interesadas hasta la siguiente reunión semanal de la Conferencia de Presidentes.

3. Lo más tarde, durante dicha reunión, el Gobierno o la Comisión competente sobre el fondo, según el caso, o el presidente de un grupo, podrán oponerse a la votación sin debate. Las oposiciones se publicarán por edictos y se enunciarán a la Asamblea.

4. Cuando se formule oposición no se incluirá la votación sin debate en el orden del día.

5. Si se hubiesen presentado enmiendas, se inscribirá el asunto en el orden del día, con debate restringido, en la fecha que señale el Gobierno o la Conferencia de Presidentes.

6. Si no hubiere oposición ni enmiendas, se inscribirá la votación sin debate en el orden del día en la fecha fijada con arreglo al apartado anterior.

7. Si el Gobierno, después de esta inscripción y antes de la votación sin debate, presentara una enmienda, se retirará aquélla del orden del día.

---

<sup>99</sup> Véase nota (22), al artículo 34.

### *Artículo 105*<sup>100</sup>

1. Cuando haya lugar a la votación sin debate, el Presidente someterá a votación la totalidad del texto objeto de la petición.
2. El Presidente, a petición del de la Comisión competente sobre el fondo, ordenará la inserción en el *Diario Oficial*, después del acta de la sesión, del dictamen presentado en nombre de dicha Comisión.

### *Artículo 106*<sup>100</sup>

1. El Gobierno o la Comisión competente sobre el fondo pueden pedir la discusión de un asunto con debate restringido.
2. Cuando la Comisión, después de la votación de la totalidad de un proyecto o de una proposición, decidiera no pedir la votación sin debate, se la invitará inmediatamente a resolver sobre una petición de debate restringido.
3. Lo dispuesto en el artículo 104, apartados 1 a 6, es aplicable a las peticiones de debate restringido.

### *Artículo 107*<sup>101</sup>

1. Solamente podrán intervenir en los debates restringidos el Gobierno, el presidente y el relator de la Comisión competente sobre el fondo y los autores de enmiendas.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, apartado 3, de la Constitución, el Presidente solamente pondrá a votación las enmiendas, los artículos y la totalidad del proyecto o de la proposición.
3. Antes de la votación sobre la totalidad se podrá conceder la palabra, durante cinco minutos, a un representante de cada grupo.

## CAPITULO VI

### Relaciones de la Asamblea Nacional con el Senado

### *Artículo 108*

1. En las segundas y en las posteriores lecturas, por la Asamblea Nacional, de los proyectos y de las proposiciones de ley, la discusión se efec-

---

<sup>100</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>101</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

tuará con arreglo al Capítulo IV de este Título, con las salvedades siguientes:

2. La discusión de los artículos se limitará a aquellos en que las dos Cámaras del Parlamento no hayan podido llegar a un texto idéntico.

3. Por tanto, los artículos en que ambas Cámaras hayan votado un texto idéntico no podrán ser objeto de enmiendas que vuelvan a discutir, directamente o mediante adiciones incompatibles, los preceptos aprobados.

4. La única excepción a las reglas precedentes tendrá como finalidad coordinar las disposiciones aprobadas o rectificar errores materiales.

#### *Artículo 109*

1. El rechazo de la totalidad de un texto durante sus sucesivos exámenes ante las dos Cámaras del Parlamento no interrumpe los procedimientos fijados por el artículo 45 de la Constitución.

2. Cuando el Senado rechace la totalidad de un texto, la Asamblea Nacional, en su siguiente lectura, deliberará sobre el texto que hubiese aprobado anteriormente y que le remitirá el Gobierno después del acuerdo de repulsa del Senado.<sup>102</sup>

#### *Artículo 110*

La decisión del Gobierno de provocar la reunión de una Comisión mixta paritaria, a tenor del artículo 45 de la Constitución, se comunicará al Presidente de la Asamblea, quien la notificará inmediatamente a la Asamblea Nacional. Si se estuviera discutiendo el texto ante la Asamblea Nacional, se interrumpirá inmediatamente.

#### *Artículo 111*

1. Por acuerdo entre la Asamblea Nacional y el Senado, el número de representantes de cada Cámara en las Comisiones mixtas paritarias se fija en siete.

---

<sup>102</sup> Artículo modificado por la resolución No. 205, de 5 de diciembre de 1960.

2. En la misma forma se designarán siete suplentes, que sólo votarán en la medida necesaria para mantener la paridad entre las dos Cámaras. Votarán con arreglo al orden en que fueron elegidos.

3. La Comisión competente formará una lista de candidatos por categoría en el plazo que señale el Presidente de la Asamblea.<sup>103</sup>

4. Las demás candidaturas se formularán, en el mismo plazo, en una declaración ante la Presidencia.

5. Las candidaturas se publicarán por edictos al terminar el plazo concedido. Si el número de candidatos no superase al de puestos a cubrir, el nombramiento será efectivo desde esta publicación. En caso contrario, la designación se hará mediante votación, con arreglo al artículo 26, bien inmediatamente, bien al comienzo de la primera sesión siguiente al finalizar el plazo indicado.<sup>103</sup>

### *Artículo 112*

1. Las Comisiones mixtas paritarias se reunirán, convocadas por su decano de edad, alternativamente por asunto, en los locales de la Asamblea Nacional y del Senado.

2. Dichas Comisiones eligen su Mesa y fijan su composición.

3. Examinan los textos que se les someten, siguiendo el procedimiento ordinario de las Comisiones previsto por el Reglamento de la Asamblea, en cuyos locales se reúnen.

4. Las conclusiones de los trabajos de las Comisiones mixtas paritarias se formulan en dictámenes impresos, que se distribuyen en las dos Cámaras y se comunican oficialmente por sus Presidentes al Primer Ministro.

### *Artículo 113*

1. Si el Gobierno no sometiese el texto elaborado por la Comisión mixta paritaria a la aprobación del Parlamento dentro de los quince días siguientes

---

<sup>103</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

tes a la presentación del dictamen de la Comisión mixta, la Asamblea, que antes de la reunión de la Comisión la ocupaba en último lugar del texto en discusión, podrá proseguir su examen de acuerdo con el artículo 45, apartado primero, de la Constitución.

2. Cuando se someta a la Asamblea el texto elaborado por la Comisión mixta paritaria, las enmiendas que se presentasen se someterán al Gobierno antes de distribuirlas y sin su conformidad no podrán distribuirse. En tal supuesto, se aplicará a dichas enmiendas el primer apartado del artículo 88.<sup>104</sup>

3. La Asamblea resolverá, en primer lugar, sobre las enmiendas. Después de aceptarlas o rechazarlas, o si no se hubiese presentado ninguna, resolverá mediante votación única sobre la totalidad del texto.

#### *Artículo 114*

1. La Asamblea Nacional sólo podrá aceptar válidamente un texto con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 45, apartado 4, de la Constitución si previamente examina el texto de la Comisión mixta paritaria y si éste no se ha aprobado en las condiciones previstas en el artículo 45, apartado 3, de la Constitución o si la Comisión mixta paritaria no ha logrado la aprobación de un texto común.

2. Cuando la Asamblea Nacional efectúe, en las condiciones previstas en el artículo 45, apartado 4, de la Constitución una nueva lectura, ésta se referirá al último texto sometido a la Asamblea antes de la creación de la Comisión mixta.

3. Cuando, después de esta nueva lectura, el Gobierno pide a la Asamblea Nacional que resuelva definitivamente, la Comisión competente sobre el fondo determina el orden en que ha de tramitarse el texto de la Comisión mixta y el último texto votado por la Asamblea Nacional, modificado, en su caso, por una o varias de las enmiendas votadas por el Senado. Si se rechaza uno de los dos textos, se pone inmediatamente a votación el otro. Si se rechazan los dos, queda definitivamente rechazado el proyecto o la proposición.

4. Si el Gobierno no pidiese a la Asamblea que resuelva definitivamente dentro de los quince días siguientes a la transmisión del texto aprobado en

---

<sup>104</sup> Apartado modificado por la resolución No. 205, de 5 de diciembre de 1960.



nueva lectura por el Senado, la Asamblea podrá reanudar el examen del texto con arreglo al procedimiento del artículo 45, apartado primero, de la Constitución. No podrá aplicarse el procedimiento previsto por el apartado 4 de dicho artículo después de la reanudación de este examen.

#### *Artículo 115* <sup>105</sup>

1. El Presidente de la Asamblea Nacional transmitirá sin demora al Gobierno los proyectos de ley votados por la Asamblea que no se hayan convertido en definitivos. Si se rechazase un proyecto de ley, el Presidente dará cuenta de ello al Gobierno.

2. El Presidente de la Asamblea Nacional transmitirá sin demora al Presidente del Senado las proposiciones de ley votadas por la Asamblea que no se hayan convertido en definitivas. Se informará al Gobierno de dicho envío. Si se rechazase una proposición de ley transmitida por el Senado, el Presidente dará cuenta de ello al Presidente del Senado y al Gobierno.

3. Cuando la Asamblea Nacional apruebe sin modificación un proyecto o una proposición de ley votados por el Senado, el Presidente de la Asamblea Nacional transmitirá su texto definitivo al Presidente de la República, para su promulgación, por medio de la Secretaría General del Gobierno. Se informará de este envío al Presidente del Senado.

## **CAPITULO VII**

### **Nueva deliberación de la ley a petición del Presidente de la República**

#### *Artículo 116*

1. Cuando, a tenor del artículo 10, apartado 2, de la Constitución el Presidente de la República pida una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos, el Presidente de la Asamblea Nacional informará de ello a la Asamblea.

---

<sup>105</sup> Véase también I.G., 14.

2. El Presidente consultará a la Asamblea si desea remitir el texto de la ley a una Comisión diferente de la que antes la dictaminó, y, en caso de negativa, se enviará el texto a la Comisión que conoció del mismo con anterioridad.

3. La Comisión competente deberá resolver en el plazo concedido por la Asamblea, que no podrá pasar, en ningún caso, de 15 días. El asunto se inscribirá en el orden del día de la Asamblea con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47, 48 y 89.

## SEGUNDA PARTE

### *Procedimiento de discusión de las leyes de Hacienda*

## CAPITULO VIII

### **Discusión de las leyes de Hacienda en Comisión**

#### *Artículo 117*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 43, apartado primero, de la Constitución, la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan examinará las leyes de Hacienda según lo previsto en el Capítulo II de este Título.

2. Cualquier Comisión podrá designar a uno o a varios de sus miembros para que participen, con voz pero sin voto, en los trabajos de la Comisión de Hacienda durante el examen de los artículos de la ley o de los créditos que afecten a su competencia.

3. Antes del examen de cada presupuesto en particular se podrá convocar al relator especial de la Comisión de Hacienda ante la Comisión cuya competencia corresponda a dicho presupuesto para que presente una exposición de sus preceptos. Deberá mencionar en su informe las observaciones presentadas por los miembros de esta última Comisión. Podrá seguir, además, con voz pero sin voto, el conjunto de los trabajos de dicha Comisión, a cuyas sesiones deberá convocarsele.

## CAPITULO IX

### Discusión de las leyes de Hacienda en sesión plenaria

#### *Artículo 118*

1. La discusión de las leyes de Hacienda se efectúa según el procedimiento legislativo previsto por este Reglamento y las disposiciones particulares de la Constitución, de la Ley Orgánica sobre las leyes de Hacienda y de los artículos 119 y 120.

2. Para las enmiendas a la ley de Hacienda del año, el plazo previsto en el artículo 99, apartado 1, se cuenta a partir de la distribución del dictamen general para los artículos de la primera parte de la ley de Hacienda y los artículos de la segunda parte cuya discusión no esté ligada a un capítulo del presupuesto, y a partir de la distribución de cada dictamen especial para los créditos de un capítulo presupuestario y los artículos que dependen de él.<sup>106</sup>

3. Al terminar el examen de los artículos de la primera parte de la ley de Hacienda y antes de pasar al examen de la segunda, podrá haber, a tenor del artículo 101, una segunda deliberación de toda o parte de la primera.<sup>107</sup>

4. Si con arreglo al artículo 101, antes de que comiencen las explicaciones del voto sobre la totalidad hay una segunda deliberación de la totalidad o parte del proyecto de ley de Hacienda, no se podrá introducir más modificaciones en los preceptos de la primera parte que las exigidas, por motivos de coordinación, por las votaciones celebradas sobre los artículos de la segunda parte.<sup>107</sup>

#### *Artículo 119*

1. Cualquier artículo o enmienda que contenga disposiciones no previstas por la Ley Orgánica sobre las leyes de Hacienda deberá retirarse de la ley de Hacienda y ser objeto de un debate por separado, si así lo pidiera la

---

<sup>106</sup> Se debe este apartado a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>107</sup> Se introdujo este apartado por la resolución No. 334, de 27 de junio de 1980.

Comisión permanente que hubiere sido competente para conocer sobre el fondo en el caso de que dicha disposición hubiere sido objeto de un proyecto o de una proposición de ley, y si lo aceptara el presidente o el relator general o un miembro de la Mesa, especialmente designado a este efecto, de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan.

2. Este debate se inscribirá de oficio en el orden del día de la Asamblea, a continuación de la discusión de la ley de Hacienda, si se tratase de un artículo del proyecto de ley de Hacienda.

### *Artículo 120*

Los créditos cuya modificación no se pida por el Gobierno, por la Comisión o mediante una enmienda debidamente presentada sólo serán objeto de un debate sumario. Cada orador sólo podrá hablar una vez por título y por Ministerio, salvo la facultad de respuesta a los ministros y a los relatores. La duración de esta contestación no podrá pasar, en ningún caso, de los diez minutos.

### *Artículo 121*

Los artículos adicionales y las enmiendas contrarias a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley orgánica núm. 59-2, de 2 de enero de 1959, sobre las leyes de Hacienda se declaran inadmisibles a tenor de los artículos 92 y 98.

## TERCERA PARTE

### *Procedimientos legislativos especiales*

## CAPITULO X

### **Proposiciones de referéndum**

### *Artículo 122*

1. Con motivo de los debates sobre los proyectos de ley a que se refiere el artículo 11 de la Constitución, sólo se podrá presentar una moción para proponer que se someta a referéndum el proyecto en discusión.

2. Dicha moción deberá firmarse por una décima parte, por lo menos, de los miembros de la Asamblea. No puede contener ninguna condición o reserva ni implicar ninguna enmienda al texto presentado por el Gobierno. Se aplicará al caso el procedimiento fijado por el artículo 51, apartado primero.<sup>108</sup>

3. La moción se discutirá inmediatamente antes de la discusión general del proyecto o, si hubiera comenzado la discusión general, a partir de su presentación. Se requerirá, para pasar a su examen, que se compruebe que están presentes, efectivamente, en la sesión los firmantes. La moción tendrá preferencia, en su caso, sobre las cuestiones previas.

4. Se podrá dar por terminada la discusión de acuerdo con lo previsto en el artículo 57. Después del cierre de la discusión se podrá conceder la palabra para explicar el voto. Seguidamente, el Presidente someterá la moción a votación.

### *Artículo 123*

1. La aprobación de la moción suspende la discusión del proyecto de ley. Se transmitirá inmediatamente al Senado la moción aprobada por la Asamblea, acompañada del texto al cual se refiere.

2. Si el Senado no aprobase la moción en el plazo de treinta días a partir de dicha transmisión se reanudará la discusión del proyecto en la Asamblea en el punto en que hubiera quedado interrumpida. No se admitirá entonces ninguna nueva moción para proponer un referéndum.

3. Se suspenderá dicho plazo entre los periodos ordinarios de sesiones o cuando se impida la inscripción de la discusión de la moción en el orden del día del Senado por el ejercicio de la preferencia prevista en el artículo 48, apartado primero de la Constitución.

### *Artículo 124*

1. Cuando el Senado plantee ante la Asamblea una moción para proponer que se someta a referéndum un proyecto de ley en discusión en dicha

---

<sup>108</sup> La última frase de este apartado fue modificada por la resolución No. 416, de 3 de julio de 1962.

Cámara se enviará inmediatamente la moción a una Comisión. Se inscribirá obligatoriamente en cabeza del orden del día complementario de la Asamblea si el Gobierno no pidiese la inscripción en el orden del día preferente.

2. La asamblea resolverá en el plazo de treinta días a partir de la transmisión que le hizo el Senado. El plazo se suspenderá entre los periodos ordinarios de sesiones o cuando se impidiese la inscripción de la discusión de la moción en el orden del día de la Asamblea por el ejercicio de la preferencia prevista en el artículo 48, apartado primero de la Constitución.

3. Si se aprobase la moción, el Presidente de la Asamblea informará de ello al Presidente del Senado. Notificará al Presidente de la República el texto de la moción aprobada conjuntamente por las dos Cámaras, que se publicará en el *Diario Oficial*.

4. Si se rechazase la moción, el Presidente de la Asamblea informará de ello al Presidente del Senado. La Asamblea pasará a la continuación del orden del día. No será admisible ya —ante la Asamblea— ninguna moción para someter el proyecto a referéndum.

#### *Artículo 125*

Cuando el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, resuelva someter a referéndum un proyecto de ley del que conozca la Asamblea Nacional se interrumpirá inmediatamente la discusión del texto.

## CAPITULO XI

### Revisión de la Constitución

#### *Artículo 126*

1. Los proyectos y proposiciones de ley sobre revisión de la Constitución se examinarán, discutirán y votarán según el procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 89 de la Constitución. Sin embargo, no podrán ser objeto del procedimiento abreviado de discusión.

2. Cuando la Asamblea Nacional apruebe en términos idénticos el texto votado por el Senado se transmitirá al Presidente de la República.

3. Si se tratase de un proyecto o de una proposición de revisión de los preceptos del Título XII de la Constitución referente al funcionamiento de las instituciones comunes, el texto definitivamente aprobado por la Asamblea Nacional, según el procedimiento legislativo ordinario, se transmitirá al Presidente de la República, Presidente de la Comunidad.

## **CAPITULO XII**

### **Procedimiento de discusión de las leyes orgánicas**

#### *Artículo 127*

1. Los proyectos y proposiciones de ley de modificación de una ley orgánica o sobre materia a la que la Constitución confiera carácter orgánico llevarán en su título la mención expresa de este carácter y no podrán contener disposiciones de distinta naturaleza.

2. No podrán discutirse los proyectos y proposiciones de leyes orgánicas en sesión pública hasta que finalice el plazo de los quince días siguientes a la presentación efectiva del texto.

3. No se podrá presentar ninguna enmienda ni ningún artículo adicional que introduzca en el proyecto o en la proposición disposiciones que no ostenten carácter orgánico.

4. No se podrá introducir ninguna disposición legislativa de carácter orgánico en un proyecto o en una proposición de ley que no se haya presentado en la forma prevista en el artículo 1 precedente.

5. Los proyectos y proposiciones de leyes orgánicas se examinan, discuten y votan según el procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 46 de la Constitución. Sin embargo, no podrán ser objeto del procedimiento abreviado de discusión.

## **CAPITULO XIII**

### **Tratados y acuerdos internacionales**

#### *Artículo 128*

1. Cuando se someta a la Asamblea un proyecto de ley por el que se autorice la ratificación de un tratado o la aprobación de un acuerdo inter-

nacional no sometido a ratificación, no se votará sobre el articulado de dichos actos ni se podrán presentar enmiendas al mismo.

2. La Asamblea aprobará, rechazará o aplazará el proyecto de ley. El aplazamiento podrá ser motivado.

#### *Artículo 129*

1. Cuando se someta al Consejo Constitucional, con arreglo a lo previsto en el artículo 54 de la Constitución, si un compromiso internacional implica una cláusula que se oponga a la Constitución, no se podrá poner a discusión el proyecto de ley que autorice su ratificación o su aprobación.

2. Cuando la sumisión al Consejo Constitucional se produzca durante el procedimiento legislativo, quedará éste en suspenso.

3. Sólo se podrá empezar o reanudar la discusión, fuera de las formas previstas para la revisión de la Constitución, después de publicar en el *Diario Oficial* la declaración del Consejo Constitucional de que el compromiso no contiene ninguna cláusula opuesta a la Constitución.

### **CAPITULO XIV**

#### **Acuerdos de la Comunidad**

#### *Artículo 130*

Lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Capítulo XIII es aplicable a la aprobación de los acuerdos de la Comunidad.

### **CAPITULO XV**

#### **Declaración de guerra y estado de sitio**

#### *Artículo 131*

Las autorizaciones previstas en los artículos 35 y 36 de la Constitución sólo pueden ser consecuencia, en lo que se refiere a la Asamblea Nacional, de la votación sobre un texto expreso de iniciativa gubernamental referente a dichos artículos.



## TITULO TERCERO

### Control parlamentario

#### PRIMERA PARTE

#### *Procedimientos de información y de control de la Asamblea*

### CAPITULO I

#### Comunicaciones del Gobierno

#### *Artículo 132* <sup>109, 110</sup>

1. Fuera de las declaraciones previstas en el artículo 49 de la Constitución, el Gobierno podrá pedir la presentación ante la Asamblea de declaraciones con o sin debate.

2. En el caso de declaración con debate, la Conferencia de Presidentes señalará el tiempo total atribuido a los grupos en el cuadro de las sesiones dedicadas al debate, tiempo que se distribuirá por el Presidente de la Asamblea entre aquéllos en proporción a su importancia numérica.

3. Cada grupo dispondrá de treinta minutos para que haga uso de la palabra el orador que designe y, si ha lugar, el grupo repartirá el tiempo suplementario entre dos oradores a lo sumo, disponiendo cada uno de cinco minutos como mínimo. Se concederán diez minutos, para que haga uso de la palabra, al diputado no perteneciente a ningún grupo que se hubiera inscrito el primero en el debate.

4. La Conferencia de Presidentes podrá acordar, por excepción a lo dispuesto en el apartado 3, que no se limite el número de oradores de cada grupo que intervengan en el tiempo atribuido a éste.

5. Las inscripciones para hacer uso de la palabra y el orden de las intervenciones se ajustarán a lo previsto en el artículo 49, apartados 5 y 6.

---

<sup>109</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>110</sup> Véase reenvío (22), artículo 34.

6. El Primer Ministro o un miembro del Gobierno hablarán en último lugar, para contestar a los oradores que hubieren intervenido.

7. Cuando la declaración del Gobierno no implique debate, el Presidente podrá autorizar a un solo orador para que conteste al Gobierno.

8. No se podrá celebrar ninguna votación, cualquiera que sea su naturaleza, con motivo de las declaraciones a que se refiere este artículo.

## CAPITULO II

### Preguntas orales

#### *Artículo 133*

1. Las preguntas orales se dirigen por un diputado a un Ministro; las que se refieren a la política general del Gobierno se dirigen al Primer Ministro.

2. Las preguntas orales se redactarán sucintamente y se limitarán a los elementos estrictamente indispensables para la comprensión de la cuestión. Podrán formularse bajo la forma de preguntas orales con debate o de preguntas orales sin debate.

3. El diputado que desee formular una pregunta oral enviará su texto al Presidente de la Asamblea, quien lo notificará al Gobierno.

4. Las preguntas orales se publican, dentro y fuera del periodo de sesiones, en el *Diario Oficial*.

5. A medida que se van presentando las preguntas orales se inscriben por la presidencia en la lista de las preguntas orales con debate o en la de preguntas orales sin debate.

6. En el caso de que una pregunta escrita se transforme en pregunta oral, por aplicación del artículo 139, se determinará su puesto en la lista de las preguntas orales sin debate, teniendo en cuenta su publicación como pregunta escrita.

#### *Artículo 134*

1. La Conferencia de Presidentes fijará, para celebrar la sesión reservada semanalmente, por preferencia, para las preguntas de los miembros

del Parlamento y las contestaciones del Gobierno, la tarde del miércoles o la del viernes.<sup>111</sup>

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 138, la Conferencia de Presidentes acordará la inscripción de las preguntas orales en el orden del día de la sesión antes citada a la vista de las dos listas de estas preguntas, con referencia a la víspera de su reunión. Disfrutarán de preferencia para la inscripción las preguntas orales sin debate que procedan de la transformación de preguntas escritas, prevista en el artículo 139, apartado 4.<sup>112, 113</sup>

3. La Conferencia de Presidentes podrá inscribir una pregunta oral, cualquiera que sea el orden de inscripción de esta pregunta, en una de las dos listas. Podrá también acordar la acumulación de las preguntas orales que se refieran a temas idénticos o conexos.<sup>114</sup>

4. La Conferencia de Presidentes revisará cada mes las dos listas de preguntas. Con ocasión de esta revisión podrá transferir una pregunta oral de una lista a otra, volver a enviar una pregunta oral a la lista de las preguntas escritas o eliminar una pregunta oral sobre un tema ya discutido desde la última revisión.<sup>114</sup>

### *Artículo 135*

1. El Presidente dispondrá que se entre en la pregunta oral con debate y fijará el tiempo que se conceda a su autor para hacer uso de la palabra, entre un mínimo de diez minutos y un máximo de veinte.<sup>115</sup>

2. El ministro competente contestará a la pregunta.<sup>116</sup> Podrá demorar la contestación, anunciando para uno de los dos próximos días de sesión una comunicación del Gobierno con debate sobre el mismo tema. El anuncio interrumpirá el debate sobre la pregunta oral. La comunicación del

---

<sup>111</sup> Apartado modificado por la resolución No. 262, de 6 de octubre de 1969.

<sup>112</sup> Véase también I.G., 15.

<sup>113</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969 y la No. 281, de 16 de abril de 1980.

<sup>114</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>115</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>116</sup> Sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 21 de enero de 1969, *Diario Oficial* de 29 de enero de 1964): "Considerando que, a tenor del artículo 48, apartado 2, de la Constitución, corresponde al Gobierno con-

Gobierno se inscribirá de oficio en cabeza del orden del día de la sesión que escoja. El debate se desarrollará en la sesión con arreglo a las disposiciones del Capítulo Primero de este Título.

3. Después de la contestación del ministro, el Presidente organizará el debate a la vista de la lista de los oradores inscritos y dará la palabra a cada uno durante el tiempo que le conceda. El autor de la pregunta tendrá preferencia para intervenir durante diez minutos como máximo.<sup>115</sup>

4. Después de oír al último orador, el Presidente pasará al resto del orden del día.

### *Artículo 136*

1. El autor de la pregunta oral sin debate la expondrá sucintamente durante dos minutos como máximo. Le contestará el ministro competente.<sup>117</sup> El autor de la pregunta podrá hacer uso de la palabra, a continuación, durante cinco minutos. El ministro podrá replicar.<sup>118</sup>

2. No habrá lugar a ninguna otra intervención.

### *Artículo 137*

1. Cuando el autor de una pregunta oral, con o sin debate, no pueda asistir a la sesión podrá, si se encuentra en uno de los casos previstos por la ordenanza núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, ser sustituido por uno de sus colegas. En su defecto, se eliminará la pregunta de la lista.

2. Solamente pueden contestar a las preguntas el Primer Ministro y los ministros competentes.<sup>119</sup> Cuando el ministro interesado esté ausente, se trasladará de oficio la pregunta a la cabeza de la correspondiente lista, a la sesión de la semana siguiente reservada a las preguntas orales, por acuerdo

---

testar a las preguntas de los miembros del Parlamento; que, por tanto, el Gobierno está representado para responder a dichas preguntas, por aquel de sus miembros que el Primer Ministro designe a estos efectos, sin que esta elección pueda ser ratificada ni recusada por un miembro del Parlamento”.

<sup>117</sup> Véase el reenvío (116) en el artículo 135.

<sup>118</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>119</sup> Véase reenvío (116) del artículo 135.

de la Conferencia de Presidentes. El Presidente de la Asamblea informará de ello al Primer Ministro.<sup>120</sup>

### *Artículo 138* <sup>121</sup>

1. Las preguntas de actualidad se presentan en la Presidencia de la Asamblea, lo más tarde, dos horas antes de la hora fijada por la Conferencia de Presidentes. Deben redactarse sucintamente.

2. Se dirigen al Primer Ministro y se contestan por éste o por un miembro del Gobierno de su elección.

3. La Conferencia de Presidentes resuelve sobre su inscripción, en atención a sus características de actualidad y de interés general, en el orden del día de la sesión más próxima reservada a las preguntas orales. Se les dedica la primera hora de sesión por razón de preferencia.

4. El Presidente dispondrá que se entre en la pregunta. Después de la contestación del ministro, el autor de la pregunta podrá hacer uso de la palabra durante dos minutos como máximo. Si estuviera ausente, no se planteará la pregunta.

5. No se lleva lista de las preguntas de actualidad. Las que no se tomen en consideración por la Conferencia de Presidentes se inscribirán, a petición de su autor, en la lista de las preguntas orales sin debate.

## CAPITULO III

### Preguntas escritas

### *Artículo 139* <sup>122, 123</sup>

1. Las preguntas escritas se redactan, notifican y publican, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133. Además, no contendrán ninguna imputación personal respecto a terceros nominalmente designados.

---

<sup>120</sup> Apartado modificado por la resolución No. 262, de 6 de octubre de 1964.

<sup>121</sup> Artículo modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>122</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 138.

<sup>123</sup> Artículo modificado por la resolución No. 281, de 16 de abril de 1980.

2. Las contestaciones de los ministros se publicarán dentro del mes siguiente a la publicación de las preguntas. Este plazo no admite interrupción alguna.

3. Durante dicho plazo, los ministros tienen, sin embargo, la facultad bien de manifestar por escrito que no pueden contestar por motivos de interés público, bien, excepcionalmente, de pedir, para reunir los datos de su respuesta, una prórroga del plazo que no podrá pasar de un mes.

4. La pregunta escrita que no haya sido contestada en los plazos antes indicados se convertirá en oral a petición de su autor. Adquirirá el puesto que le corresponda en la lista de las preguntas orales, con arreglo a lo previsto en el último apartado del artículo 133.<sup>124</sup>

## CAPITULO IV

### Comisiones de investigación y de control<sup>125</sup>

#### *Artículo 140*<sup>126</sup>

1. Para la creación por la Asamblea de una Comisión de investigación o de control se requiere la votación de una propuesta de resolución presentada, enviada a la Comisión permanente competente, examinada y discutida con arreglo a este Reglamento. La propuesta determinará con precisión bien los hechos que motiven la investigación, bien los servicios públicos o las empresas nacionales cuya gestión deba examinar la Comisión de Control.<sup>127, 128</sup>

---

<sup>124</sup> Este apartado fue modificado por la resolución No. 281, de 16 de abril de 1980, y sustituye a lo dispuesto en los apartados 4, 5, 6 y 7 iniciales.

<sup>125</sup> Véase también el artículo 6 de la ordenanza No. 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, sobre el funcionamiento de las Asambleas parlamentarias.

<sup>126</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 139.

<sup>127</sup> Sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional sobre el tema de las propuestas de resolución (resolución de 24 de junio de 1959, *Diario Oficial* de 3 de julio de 1959): "Artículo 139.1. Sin perjuicio de la incidencia sobre la redacción de este artículo de la declaración de no conformidad de las disposiciones de los artículos 81.1 y 81.4, 82, 86.3 y 86.4, 92.6 y 134.5".

<sup>128</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

2. La Comisión a la que se someta una propuesta de resolución para la creación de una Comisión de investigación o de control deberá presentar su informe dentro del mes del periodo ordinario de sesiones siguiente a la distribución de la propuesta.<sup>129</sup>

3. Las Comisiones de investigación y de control no pueden constituirse con más de treinta diputados. Para la designación de sus miembros se aplicará lo dispuesto en el artículo 26.

4. No podrán ser designados miembros de una Comisión de investigación o de control los diputados que hubieren sido sancionados, penal o disciplinariamente, por faltar a la obligación de secreto con motivo de los trabajos de una Comisión constituida durante la misma legislatura.

#### *Artículo 141* <sup>130</sup>

1. El Presidente de la Asamblea notificará al ministro de Justicia la presentación de una propuesta de resolución para la creación de una Comisión de investigación.

2. Si el ministro de Justicia hace saber que hay actuaciones judiciales en curso sobre los hechos que han motivado la presentación de la propuesta, ésta no podrá someterse a discusión. Si la discusión hubiere comenzado ya, se interrumpirá inmediatamente.

3. Cuando se abra una información judicial, después de crearse la Comisión, el Presidente de la Asamblea, a instancia del ministro de Justicia, informará de ello al presidente de la Comisión. Esta dará inmediatamente por terminados sus trabajos.

#### *Artículo 142* <sup>131</sup>

1. Cuando el relator de una Comisión de investigación o de control decida proponer a la Comisión la cita en su informe de la totalidad o parte del acta de una audiencia, se permitirá al interesado que conozca el texto de sus declaraciones.

---

<sup>129</sup> Se debe este apartado a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>130</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 140.

<sup>131</sup> Este artículo, que tenía inicialmente el No. 141, fue modificado por la resolución No. 761, de 5-10-77.

2. Esta comunicación se hará en el mismo lugar y con la presencia de un miembro de la Mesa de la Comisión. No se podrá hacer ninguna corrección del acta. Sin embargo, el interesado podrá formular sus observaciones por escrito.

3. Dichas observaciones se someterán a la Comisión, la cual podrá acordar unirlas al informe.

#### *Artículo 143*<sup>132</sup>

1. Al terminar el plazo de seis meses previsto en el artículo 6, apartado 5, de la ordenanza No. 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, sobre el funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, y si la Comisión no hubiese presentado su informe, su presidente enviará al de la Asamblea Nacional los documentos que estén en su poder. No se podrán publicar dichos documentos ni abrirse ningún debate sobre ellos.

2. Se remitirá al Presidente de la Asamblea el informe que emita la Comisión de investigación o de control. La presentación del informe se publicará en el *Diario Oficial* y se anunciará al abrirse la sesión más próxima. El informe se imprimirá y distribuirá, a no ser que resuelva otra cosa la Asamblea, constituida en comité secreto, con arreglo a lo previsto en el artículo 51.

3. La petición de que la Asamblea se constituya en comité secreto para denegar en votación especial la publicación de todo o parte del informe, deberá presentarse en el plazo de cinco días hábiles a partir de la inserción de la presentación en el *Diario Oficial*.

#### *Artículo 144*<sup>133</sup>

1. El Presidente de la Asamblea declarará inadmisibles cualquier propuesta de resolución para volver a constituir una Comisión de Investigación o de control con el mismo objeto que otra Comisión anterior antes del transcurso del plazo de doce meses, a contar desde el final de los trabajos de ésta.

---

<sup>132</sup> Este artículo, que tenía inicialmente el No. 142, fue modificado por la resolución No. 761, de 5-10-77.

<sup>133</sup> Inicialmente este artículo era el No. 143.



2. En caso de duda, resolverá el Presidente después de oír a la Mesa de la Asamblea.

## CAPITULO V

### Función informativa de las Comisiones permanentes

#### *Artículo 145* <sup>134</sup>

Sin perjuicio de las disposiciones referentes a las mismas, contenidas en el título II, las Comisiones permanentes aseguran la información de la Asamblea para que pueda desempeñar su función fiscalizadora de la política del Gobierno.<sup>135, 136</sup>

## CAPITULO VI

### Control presupuestario

#### *Artículo 146* <sup>137</sup>

1. Los documentos y las informaciones que faciliten el ejercicio del control del presupuesto de los Departamentos ministeriales o la comprobación de las cuentas de las empresas nacionales y de las sociedades de economía mixta se comunicarán por las autoridades competentes al relator especial de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan, encargado del presupuesto del Departamento ministerial del que se trate o del que dependan las empresas nacionales o las sociedades de economía mixta interesadas.

2. El relator especial podrá pedir a la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan que le adscriba uno de sus miembros para el

---

<sup>134</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 144.

<sup>135</sup> Sin perjuicio de las siguientes observaciones del Consejo Constitucional (resolución de 24 de junio de 1959, *Diario Oficial* de 3 de julio de 1959): "Artículo 144. En tanto que estas disposiciones sólo atribuyen a las Comisiones permanentes una misión de información para permitir que la Asamblea ejerza, durante los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios, su control de la política del Gobierno en la forma prevista en la Constitución".

<sup>136</sup> Véase también I.G., 1-3°

<sup>137</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 145.

ejercicio de dicho control. Pondrá a disposición de los relatores que deban informar sobre el mismo presupuesto, designados por las demás Comisiones permanentes, los documentos que se le sometan.

3. No se podrán utilizar los trabajos de los relatores para fines informativos. Sólo podrán utilizarse en los dictámenes que emitan las Comisiones sobre la ley de Hacienda y la ley de aprobación de cuentas.

## CAPITULO VII

### Peticiones <sup>138</sup>

#### *Artículo 147* <sup>139</sup>

1. Las peticiones deben dirigirse al Presidente de la Asamblea. Pueden presentarse también por un diputado, con nota marginal de la presentación autorizada con su firma.

2. El Presidente no podrá recibir, ni la Mesa aceptar, la presentación de las peticiones formuladas o transmitidas por manifestaciones en la vía pública.

3. La petición indicará el domicilio del solicitante y estará autorizada por su firma.

#### *Artículo 148* <sup>140</sup>

1. Las peticiones se inscriben en una lista general por el orden en que se reciban. Se informará al peticionario del número de orden de su petición.

2. El Presidente de la Asamblea Nacional remite las peticiones a la Comisión competente para su examen a tenor del artículo 36. La Comisión designa un relator.

---

<sup>138</sup> Véase también I.G., 5-3°, y el artículo 4 de la ordenanza No. 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, sobre el funcionamiento de las Asambleas parlamentarias.

<sup>139</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 146.

<sup>140</sup> Este artículo, que tenía inicialmente el No. 147, fue modificado por las resoluciones No. 146, de 23 de octubre de 1969 y No. 199, de 17 de diciembre de 1969.

3. Después de oír las conclusiones del relator, la Comisión acuerda, según los casos, bien el archivo sin más trámite de la petición, bien la remisión a otra Comisión permanente de la Asamblea o a un ministro, bien someterla a la Cámara. Se informará al peticionario de la resolución de la Comisión a este respecto.

4. Cuando se remita la petición a otra Comisión permanente de la Asamblea, ésta podrá resolver bien el archivo puro y simple, bien el envío a un ministro, bien someterla a la Asamblea. Se informará al peticionario de la resolución de la Comisión sobre su petición.

5. Se comunicará al solicitante la contestación del ministro. Si el ministro no contestase, en el plazo de tres meses, a la petición que le hubiere trasladado una Comisión, podrá acordar ésta que se someta aquélla a la Asamblea.

6. Cuando una Comisión, con arreglo a los apartados 3, 4 o 5 de este artículo, acuerde someter una petición a la Asamblea, presentará ante la Mesa de la Cámara un informe en el que se reproduzca el texto íntegro de la petición, que será impreso y distribuido.

#### *Artículo 149* <sup>141</sup>

1. Se distribuirá periódicamente a los miembros de la Asamblea un folleto que contendrá la indicación sumaria de las peticiones y de las resoluciones correspondientes.

2. Durante los ocho días siguientes a la distribución del folleto en el que se publique la resolución de la Comisión sobre archivo de una petición o envío a un ministro o a otra Comisión, cualquier diputado podrá solicitar al Presidente de la Asamblea que se someta a la Cámara dicha petición. La solicitud del diputado se transmitirá a la Conferencia de Presidentes para su resolución.

3. Transcurrido dicho plazo, o cuando la Conferencia de Presidentes no estime la solicitud, las resoluciones de la Comisión se convierten en definitivas y se publican en el *Diario Oficial*.

4. Cuando la Conferencia de Presidentes resuelva favorablemente la solicitud, el informe sobre la petición, publicado en el folleto, se presenta, imprime y distribuye. En el informe se reproducirá el texto íntegro de la petición.

---

<sup>141</sup> Este artículo, que tenía inicialmente el No. 148, fue modificado por la resolución No. 146, de 23-10-69.

*Artículo 150* <sup>142</sup>

Los informes presentados en aplicación de los artículos 148, apartado 6, y 149, apartado 4, se podrán inscribir en el orden del día de la Asamblea bien por el Gobierno, con arreglo a lo previsto en el artículo 89, bien por la Asamblea, a propuesta de la Conferencia de Presidentes, de acuerdo con el artículo 48.

*Artículo 151* <sup>142</sup>

1. El debate en sesión pública sobre los informes elaborados en virtud de los artículos 148, apartado 6, y 149, apartado 4, comienza oyéndose al relator de la Comisión.

2. A continuación se concede la palabra, si ha lugar, al diputado que haya presentado la petición, en aplicación del artículo 147, párrafo 1, y después al diputado que haya solicitado que se someta a la Asamblea.

3. El Presidente fija el tiempo de las intervenciones a la vista de la relación de los oradores inscritos en la discusión.

4. El Gobierno tiene la palabra cuando la pide.

5. Después de oírse al último orador, el Presidente pasa a la continuación del orden del día.

SEGUNDA PARTE

*Puesta en juego de la responsabilidad gubernamental*

CAPITULO VIII

**Debate sobre el programa o sobre una declaración  
de política general del Gobierno**

*Artículo 152* <sup>143, 144</sup>

1. Cuando, en virtud del primer apartado del artículo 49 de la Constitución, el Primer Ministro compromete la responsabilidad del Gobierno sobre

---

<sup>142</sup> Se debe este artículo a la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>143</sup> Este artículo, que tenía inicialmente el No. 149, fue modificado por la resolución No. 146, de 23-10-69.

<sup>144</sup> Véase el reenvío (22) del artículo 34.

su programa o sobre una declaración de política general, la Conferencia de Presidentes organizará el debate con arreglo a lo previsto en el artículo 132, apartados 2 y 3.

2. Después del cierre del debate se podrá conceder la palabra para explicar el voto durante quince minutos al orador designado por cada grupo y durante cinco minutos a los demás oradores. Se aplicará a estos últimos lo dispuesto sobre el cierre.

3. El Presidente pondrá a votación la aprobación del programa o de la declaración del Gobierno.

4. Se requerirá en la votación la mayoría absoluta de los sufragios emitidos.

## CAPITULO IX

### Mociones de censura e interpelaciones

#### *Artículo 153*<sup>145</sup>

1. Se considera presentada una moción de censura mediante la entrega al Presidente de la Asamblea, durante una sesión pública, de un documento con el encabezamiento "Moción de censuras", seguido de la relación de las firmas de la décima parte, por lo menos, de los miembros de la Asamblea. Se calcula esta décima parte sobre el número de puestos efectivamente provistos y, en caso de fracción, se redondea hacia el número inmediato superior.

2. El mismo diputado no puede firmar varias mociones de censura a la vez.

3. Las mociones de censura pueden ser motivadas.

4. Después de la presentación no se podrá retirar ni añadir ninguna firma. El Presidente notificará la moción de censura al Gobierno, dará cuenta de ella a la Asamblea y la publicará por edictos. La lista *ne varietur* de los firmantes se publicará en el texto taquigráfico íntegro.

---

<sup>145</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 150.

*Artículo 154* <sup>146, 147</sup>

1. La Conferencia de Presidentes fija la fecha de discusión de las mociones de censura que debe efectuarse, a más tardar, el tercer día de sesión siguiente al vencimiento del plazo constitucional de cuarenta y ocho horas después de la presentación.

2. Se organizará el debate con arreglo a lo previsto en el artículo 132, apartados 2 y 3. Si hubiera más de una moción, la Conferencia podrá acordar que se discutan conjuntamente, sin perjuicio de que se voten por separado.<sup>148</sup>

3. No se podrá retirar una moción de censura después de ponerse a discusión. Si ésta hubiese comenzado, continuará hasta la votación.

4. Después de la discusión general, se podrá conceder la palabra, para que explique el voto durante quince minutos, al orador designado por cada grupo, y durante cinco a los demás oradores. Se aplicarán a estos últimos las disposiciones sobre el cierre.<sup>149</sup>

5. No se pueden presentar enmiendas a una moción de censura.

6. Solamente participan en la votación los diputados favorables a la moción de censura. La votación se celebra con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66, apartado II.

*Artículo 155* <sup>150</sup>

1. Cuando en aplicación del apartado tercero del artículo 49 de la Constitución el Primer Ministro comprometa la responsabilidad del Gobierno sobre la votación de un texto, se suspenderá inmediatamente el debate durante veinticuatro horas.

2. Dentro de este plazo podrá entregarse al Presidente de la Asamblea una moción de censura, con arreglo a lo previsto por el artículo 153, incluso si la Asamblea no estuviera en sesión. La redacción de la moción mencionará

---

<sup>146</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 151.

<sup>147</sup> Véase el reenvío (22) del artículo 34.

<sup>148</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>149</sup> Apartado modificado por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>150</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 152.

expresamente el artículo 49, apartado 3, de la Constitución. La moción se publicará por edictos inmediatamente.

3. La Asamblea se reunirá, al vencimiento del plazo antes citado, para darse por enterada, bien de la aprobación del texto, bien de la presentación de una moción de censura.

4. La moción se notifica e inscribe en el orden del día y se discute y se vota de acuerdo con lo previsto en este capítulo.

#### *Artículo 156*<sup>151</sup>

1. El diputado que desee interpelar al Gobierno informará de ello al Presidente de la Asamblea, durante una sesión pública, y unirá a su petición una moción de censura que reúna las condiciones que establece el artículo 153.

2. La notificación, la publicación por edictos, la inscripción en el orden del día, la discusión y la votación se efectuarán de acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 154. En la discusión, el autor de la interpelación tendrá la palabra por preferencia.

### TERCERA PARTE

#### *Responsabilidad penal del Presidente de la República y de los miembros del Gobierno*

### CAPITULO X

#### **Elección de los miembros del Alto Tribunal de Justicia**

#### *Artículo 157*<sup>152</sup>

1. Al comienzo de la legislatura, dentro del mes siguiente a su primera reunión, la Asamblea Nacional elige a doce jueces titulares y a seis jueces suplentes del Alto Tribunal de Justicia.

---

<sup>151</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 154.

<sup>152</sup> Inicialmente, este artículo tenía el No. 154.

2. La elección, en primer lugar de los titulares y después de los suplentes, se efectúa en votación secreta y plurinominal.

3. Se aplicarán a esta elección las disposiciones del artículo 26 sobre la presentación de candidaturas, la distribución de papeletas y la validez de los votos.

4. Resultan elegidos, en cada vuelta de la votación y por el orden de los votos obtenidos, los candidatos que consigan un número de sufragios por lo menos igual a la mayoría absoluta de los miembros que compongan la Asamblea Nacional. Para cada categoría habrá tantas vueltas en la votación como sean necesarias, hasta que se provean todos los puestos. En caso de empate en la votación para los últimos puestos que haya que cubrir, se proclamarán elegidos los candidatos por orden de edad, empezando por el de más años, hasta que se provean todos los puestos.

## CAPITULO XI

### Sumisión de asuntos al Alto Tribunal de Justicia

#### *Artículo 158*<sup>153</sup>

No será admisible ninguna propuesta de resolución que implique acusación ante el Alto Tribunal de Justicia si no la firma, por lo menos, la décima parte de los diputados. Se aplicará el procedimiento fijado por el artículo 51, apartado primero.<sup>154</sup>

#### *Artículo 159*<sup>155</sup>

La Mesa de la Asamblea Nacional declarará de oficio la inadmisibilidad de las propuestas de resolución que se opongan a lo dispuesto en el artículo precedente o en el artículo 18 de la ordenanza número 59-1, de 2 de enero de 1959, por la que se aprueba la Ley Orgánica sobre el Alto Tribunal de Justicia.

---

<sup>153</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 155.

<sup>154</sup> La última frase de este artículo fue modificada por la resolución No. 416, de 3 de julio de 1962.

<sup>155</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 156.



*Artículo 160* <sup>156</sup>

Las propuestas de resolución declaradas admisibles por la Mesa y las transmitidas por el Presidente del Senado se remitirán a una Comisión elegida especialmente para su examen en la forma prevista por el artículo 80. Los diputados que pertenezcan al Alto Tribunal de Justicia no podrán ser designados miembros de dicha Comisión.

*Artículo 161* <sup>157</sup>

La Asamblea resolverá sobre el dictamen de la Comisión después de un debate organizado con arreglo al artículo 80.

**DISPOSICIONES VARIAS** <sup>158</sup>

*Artículo 162* <sup>159</sup>

1. Los diputados que participen con regularidad en los trabajos de la Asamblea cobrarán mensualmente, sobre su base anual, sin tener en cuenta la duración de los periodos de sesiones, la gratificación por razón de su función, establecida por el artículo 2 de la ordenanza No. 58-1210, de 13 de diciembre de 1958.

2. Los diputados pueden excusarse por su falta de asistencia a una sesión determinada. No se concederán excusas por más de tres días en cada periodo ordinario de sesiones. Las peticiones se formularán en declaración escrita, motivada y dirigida al Presidente. Los permisos, con referencia a estas peticiones, se concederán o denegarán por los cuestores.

3. Teniendo en cuenta los casos en que la delegación del voto hubiera sido posible o se hubiera dado con arreglo a la ordenanza No. 58-1066, de

---

<sup>156</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 157.

<sup>157</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 158.

<sup>158</sup> El Reglamento contenía, además, inicialmente disposiciones transitorias (antiguo artículo 162) que fueron modificadas por la resolución No. 6, de 26 de abril de 1967, y después suprimidas por la resolución No. 146, de 23 de octubre de 1969.

<sup>159</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 159.

7 de noviembre de 1958, las votaciones sobre las mociones de censura y los permisos concedidos en virtud del apartado anterior, el hecho de haber participado en menos de los dos tercios de las votaciones públicas celebradas durante un periodo de sesiones, en sesión pública, lleva consigo la retención de un tercio de la gratificación por razón de la función por igual duración que la del periodo de sesiones, y si el mismo diputado hubiera tomado parte en menos de la mitad de las votaciones, se duplica la retención.<sup>160</sup>

#### *Artículo 163* <sup>161</sup>

1. Los diputados llevarán las correspondientes insignias en misión oficial, en las ceremonias públicas y en cualquier circunstancia en que deban acreditar su condición.

2. La Mesa de la Asamblea determinará la clase de estas insignias.

#### *Artículo 164*

1. Al comienzo de cada legislatura, la Secretaría General de la Asamblea Nacional efectuará una recopilación de los textos auténticos de los programas y compromisos electorales de los diputados proclamados electos como resultado de las elecciones generales.

2. En el caso de que se presentase alguna dificultad en la preparación de la recopilación, se sometería a la Mesa de la Asamblea Nacional.

---

<sup>160</sup> Véase también I.G., 9 y 10.

<sup>161</sup> Este artículo tenía inicialmente el No. 160.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes  
de octubre 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.

