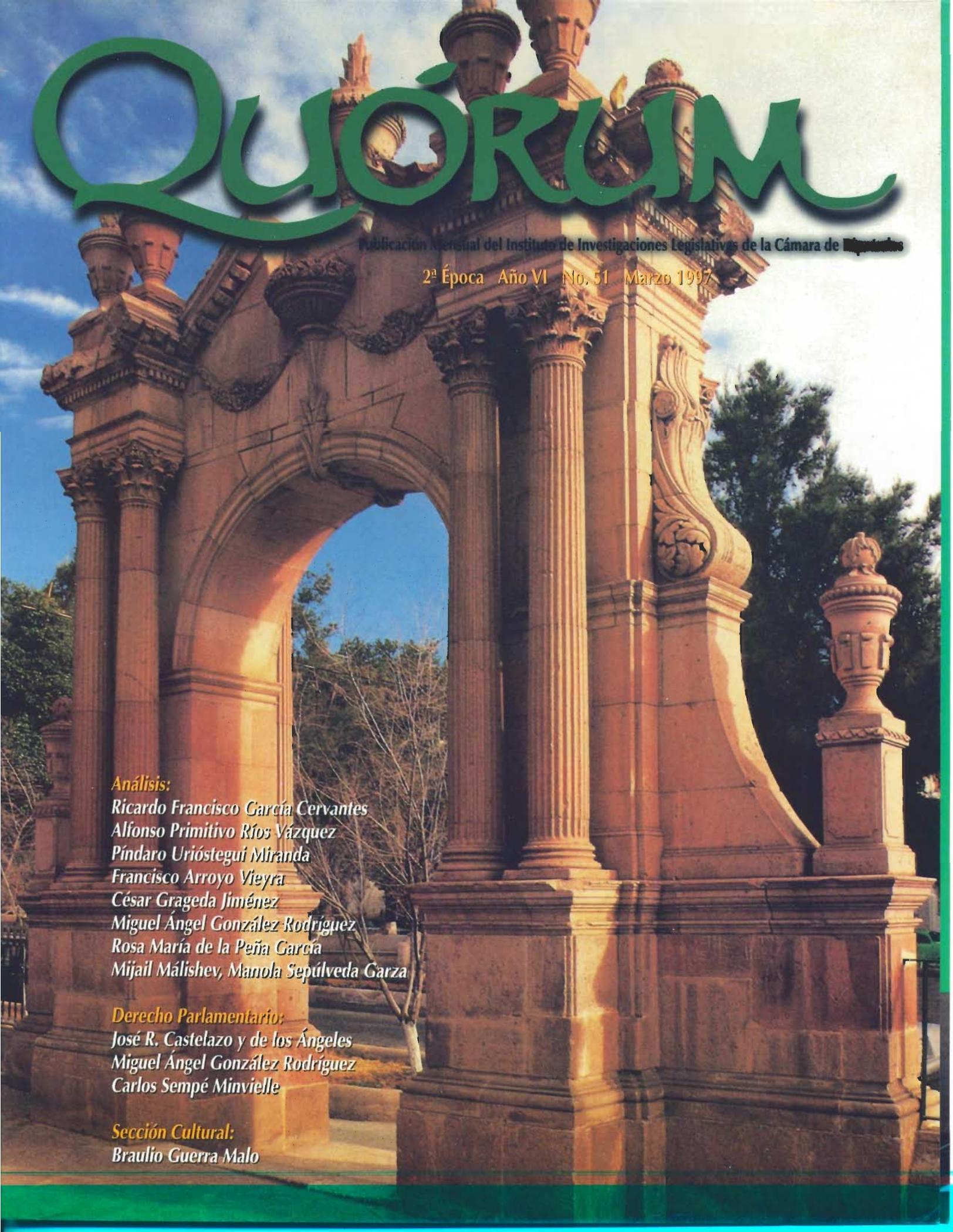


# QUÓRUM



Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

2ª Época Año VI No. 51 Marzo 1997

## **Análisis:**

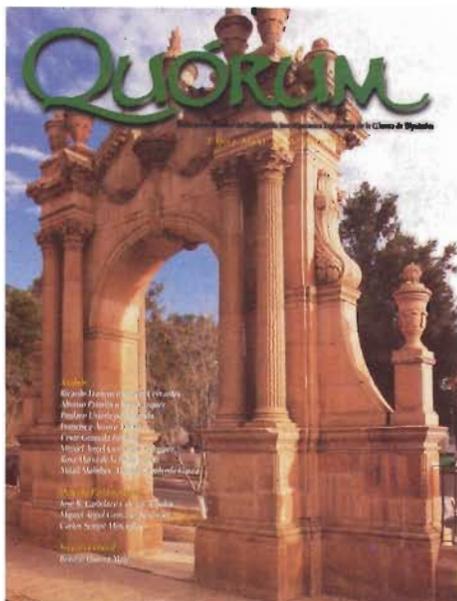
Ricardo Francisco García Cervantes  
Alfonso Primitivo Ríos Vázquez  
Píndaro Urióstegui Miranda  
Francisco Arroyo Vieyra  
César Grageda Jiménez  
Miguel Ángel González Rodríguez  
Rosa María de la Peña García  
Mijail Málishev, Manola Sepúlveda Garza

## **Derecho Parlamentario:**

José R. Castelazo y de los Ángeles  
Miguel Ángel González Rodríguez  
Carlos Sempé Minvielle

## **Sección Cultural:**

Braulio Guerra Malo



Nuestra portada  
Balaustrada y Pórtico de la entrada a la Alameda  
Trinidad García de la Cadena, Zacatecas

Diseño: Humberto Flores Felicit

**QUÓRUM:** (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae  
quod) m. Número de individuos necesarios para que  
un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

*Real Academia de la Lengua Española*

#### Directora

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

#### Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

#### Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

#### Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

#### Distribución

HÉCTOR PÉRLZ SERRANO

#### Corrección

CYNTHIA FLORES GAMBOA

#### Relaciones Públicas y Publicidad

GUADALUPE SAN MARTÍN HERNÁNDEZ

#### Impresión y Encuadernación

IMPRESORA MÚLTIPLE, S.A. DE C.V.

SARATOGA 909, COL. PORTALES, 03300

MÉXICO D.F., TEL. 605-1707, FAX 605-1550

#### Diseño Gráfico

HUMBERTO FLORES FELICIT

#### Fotografía Cámara de Diputados:

JUAN M. FLORES ARINAS

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

**QUÓRUM.** Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del derecho de autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la comisión calificadora de publicaciones y revistas ilustradas de la SG en trámite. Certificado de franquicia postal ante SEPOMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / 628-1300 / Ext. 3127, 3128 y 3129.

Tiraje 10,000 ejemplares.

# D i r e c t o r i o



DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS

Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión

DIPUTADO AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

DIPUTADO PEDRO RENÉ ÉTIENNE DEL LLANO

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

DIPUTADO ALEFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA

Coordinador del Sector Agrario

DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO

Coordinador del Sector Obrero

DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ

Coordinadora del Sector Popular

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

Presidente del Comité de Asuntos Editoriales

HÉCTOR SERRANO CORTÉS

Oficial Mayor

ISAAC BUENO SORIA

Tesorero

ROBERTO FEMAT RAMÍREZ

Coordinador General de Comunicación Social

#### COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

DIP. JORGE MORENO COLLADO

Presidente

DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO

Primera Secretaria

DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

Segundo Secretario

DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS

Tercera Secretaria

DIP. ANTONIO TENORIO ADAME

Cuarto Secretario

DIP. IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Quinto Secretario

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA

DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO

DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIP. JOSÉ ROSAS AISPURU TORRES

DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA

DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE

DIP. PINDARO URIOSTEGUI MIRANDA

DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES

DIP. JUAN SALGADO BRITO

DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUIETA

DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIP. SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ

DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR

DIP. GONZALO ALARCÓN BARCENA

DIP. GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU

DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALBA

DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY

DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ

**Presentación**

3

**Espacio dedicado al Estado de Zacatecas**

5

**PRIMERA PARTE. ANÁLISIS*****El Derecho Parlamentario como Defensa de las Minorías***

RICARDO GARCÍA CERVANTES

11

***Reflexiones sobre el Derecho Parlamentario y el Poder Legislativo en México***

ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ

17

***El Congreso de la Unión: hacia un nuevo régimen jurídico interno***

PÍNDARO URIÓSTEGUI MIRANDA

23

***Los Parlamentos, su Composición y Normatividad Interna***

FRANCISCO ARROYO VIEYRA

29

***El Derecho Parlamentario***

CÉSAR GRAGEDA JIMÉNEZ

33

***El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Necesidad de Elaborar su Nueva Ley Orgánica***

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

39

***Principios Democráticos y Parlamentarismo***

ROSA MARÍA DE LA PEÑA GARCÍA

45

***Rousseau versus Montesquieu: Democracia Directa o Democracia Representativa***

MIJAIL MÁLISHEV, MANOLA SEPÚLVEDA GARZA

53

**SEGUNDA PARTE. DOCUMENTOS INTERNOS*****La "Confianza" como Vínculo Indisoluble entre el Congreso y el Ejecutivo. Reseña del libro Derecho Parlamentario del maestro Silvano Tosi***

JOSÉ R. CASTELAZO Y DE LOS ÁNGELES

61

***Biografía del maestro Silvano Tosi***

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

67

***Reseña del libro Técnica Legislativa y Desregulación***

CARLOS SEMPÉ MINVIELLE

69

**TERCERA PARTE. SECCIÓN CULTURAL*****Isidro Fabela***

BRAULIO GUERRA MALO

73

## Presentación

---

**L**a sociedad moderna debe ser capaz de reconocer sus problemas más apremiantes y aportar ideas y sugerencias para plantear las mejores soluciones.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia. Uno de éstos, radica en la palabra escrita.

A estas ideas responde la Revista *Quórum*, cuyo objetivo fundamental es abrir sus páginas al pluralismo, a la reflexión y al diálogo; a proporcionar elementos de juicio de la realidad nacional y a ofrecer alternativas para enfrentar los problemas del país.

La LVI Legislatura de esta Cámara de Diputados, a través del Instituto de Investigaciones Legislativas, mediante la revista *Quórum*, dedican este número al *Derecho Parlamentario*.

Desde esta perspectiva, en la primera parte de *Quórum* se analizan y comentan temas referentes a la democracia, al quehacer legislativo, a la práctica parlamentaria y al Poder Legislativo en México. Por ello, agradecemos profundamente la participación de los Diputados Ricardo García Cervantes, Alfonso Primitivo Ríos Vázquez y Francisco Arroyo Vieyra, así como del Lic. César Grajeda Jiménez, del Dr. Miguel Ángel González Rodríguez y de Mijail Málishev y de Manola Sepúlveda Garza, por sus interesantes artículos.

En la segunda sección, se reproducen la reseña del libro *Derecho Parlamentario* del maestro Silvano Tosi, realizada por el Dip. José Rafael Castelazo y de los Ángeles y, la biografía del maestro Silvano Tosi proporcionada por el Dr. Miguel Ángel González Rodríguez.\*

En la tercera parte de Sección Cultural, se presenta un artículo de Braulio Guerra Malo sobre Isidro Fabela, a quien le agradecemos profundamente su colaboración.

Como es costumbre *Quórum* dedica un espacio para dar a conocer el rico patrimonio histórico y cultural de los Estados de la República Mexicana. En esta ocasión, el Estado de Zacatecas reviste nuestras páginas.

*Instituto de Investigaciones Legislativas*  
Coordinación Editorial

---

\*Así como la reseña del libro *Técnica Legislativa y Desregulación* de Carlos Sempé Minvielle.



*Fachada sur de la catedral de Nuestra Señora de los Zacatecas*

## Zacatecas



Escudo del estado de Zacatecas

Plural español de la palabra náhuatl *zacateca*, de *izacatopec*, *zacati* (zacate), *tápetl* (cerro) y *ca* (región o lugar)  
«Lugar de cerros de zacate»

**E**l escudo de Zacatecas expresa la síntesis dialéctica de la conformación nacional: los símbolos culturales de dos pueblos que hacen historia y el lema promisorio y programático de que «El Trabajo lo vence todo».

### Situación, límites y superficie.

Parte sur de la Mesa del Norte, al norte Coahuila, al este San Luis Potosí, al sur Jalisco y Aguascalientes y al oeste Durango. Su superficie es de 75,040 kilómetros cuadrados.

### Relieve.

Sus Sierras cubren el oeste, centro y sur del estado, viéndose interrumpidas en el noroeste por llanuras. Las mayores elevaciones del Estado son: Cerro Blanco 2,400 m., Cerro del Cuervo 2,800 m. y Cerro de los Novillos con 2,200 m. Al este del Estado se encuentra el Cerro de la Bufa.

### Clima.

Seco o árido en la porción noroeste. Semiseco templado, con lluvias en verano y algo extremoso en el resto del Estado. En la Ciudad de Zacatecas (altitud 2,612 m) la temperatura media anual es de 13.5° C; el mes más frío, enero, con 9.8° C; oscilación anual de temperatura, 6.7° C. La temperatura promedio del mes de octubre es de 13.0° C., con pocas probabilidades de lluvia.

### Hidrografía.

Río Grande o Nieves (vertiente interior); ríos Valparaíso, Colotlán o Jerez (vertiente del Océano Pacífico), y el Juchipila.



Palacio de Gobierno

## Semblanza histórica.

### Época prehispánica y fundación.

La que hoy conocemos como Zacatecas fue en el pretérito una frontera cultural que detuvo la conquista inicial del Nuevo Mundo. Hacia el año de 1541 se logró por fin la conquista de esta tierra, que a la postre se llamaría Nueva Galicia.

El incentivo que animó a Cristóbal de Oñate y a Juan de Tolosa a fundar Zacatecas, el 8 de septiembre de 1546, fue el anuncio y conocimiento de los ricos yacimientos de plata.

El título de Ciudad le fue impuesto en el año de 1585, y hacia fines del siglo XVII la Ciudad de Zacatecas era el punnodal de la actividad económica en el septentrión americano.

### Independencia.

La lucha por la independencia nacional involucró a Zacatecas a partir del 21 de septiembre de 1810 en que se conoció la noticia del movimiento in-

surgente. Derrotados en Puente Calderón, los grupos rebeldes rehicieron sus fuerzas en Zacatecas; una vez realizado esto, marcharon al encuentro del enemigo en Acatita de Baján escenario de la conocida traición a los héroes de la Patria.

Don Ignacio López Rayón marchó desde Saltillo al frente de sus tropas rumbo a Zacatecas, la cual toma en fragoroso combate el 15 de abril de 1815. Cabe mencionar que durante esta cruenta batalla, se incorpora a las filas de la independencia el distinguido insurgente zacatecano Víctor Rosales.

### Federalismo.

En 1824 Zacatecas se adhirió a la lucha en contra de Iturbide, proclamándose federalista. Francisco García Salinas luchó contra Santa Anna oponiéndose a la dictadura centralista y conservadora. Hacia el año de 1835, cuando los conservadores predominaban en casi todo el país, Zacatecas era el último bastión del federalismo mexicano.

### Reforma e Imperio.

Durante la Guerra de los Tres Años, la Ciudad de Zacatecas estuvo alternativamente en poder de liberales y conservadores. El 20 de noviembre de 1866 tomó la Ciudad el General Miguel Auza, liberal patriota que a la postre ejerció el cargo de Gobernador y Comandante Militar.

El 22 de enero de 1867 el espíritu nacional se regocijó, pues los zacatecanos, en un acto de ferviente nacionalismo, acogieron a Don Benito Juárez, convirtiéndose así la ciudad en asiento de los poderes republicanos.

### Porfiriato.

La dictadura porfirista tuvo expresiones de singular crueldad entre los trabajadores mineros zacatecanos, que hizo prender el espíritu revolucionario anunciado desde los albores del nuevo siglo XX.

Hacia 1902 se organizan los grupos antiporfiristas y floresmagonistas, semilla vital que se desperdigó por toda la región, siendo capaz de imbuir en el alma de cada zacatecano la fuerza y valor necesario para luchar por una sociedad más justa y equitativa.

### Revolución.

Desatada la Revolución Mexicana, Luis Moya emprendió una valerosa acción guerrera que lo convirtió en un distinguido revolucionario; tomó Zacatecas el 9 de abril de 1911 convirtiéndola en la primera entidad en que ondeó la bandera de la Revolución.

Acacida la "Decena Trágica" y la muerte de Madero, los principales jefes revolucionarios de Zacatecas acordaron, en abril de 1913, secundar el movimiento revolucionario y apoyar el Plan de Guadalupe. El jefe del movimiento zacatecano fue el General Pánfilo Natera.

Se puede considerar que una de las batallas más estrujantes y heroicas sostenidas entre las fuerzas revolucionarias y las de la **reacción, tuvo** como escenario las

secas llanuras de Zacatecas. El triunfo de las fuerzas de Francisco Villa constituyó la victoria clave para el curso triunfal de la Revolución Mexicana.

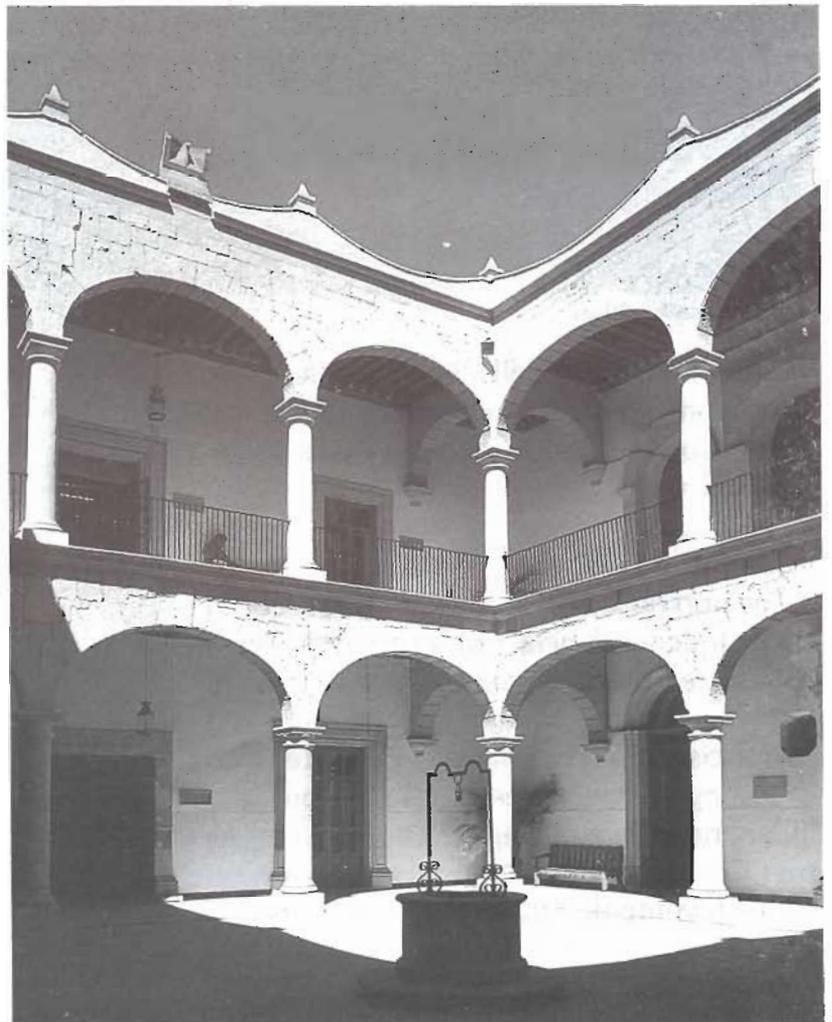
### Algunos personajes ilustres.

**Juan Valdivia (1777—1811).**

Insurgente desde el inicio de la Independencia, acompañó al General López Rayón en la campaña de Zacatecas y es famoso su gesto heroico en el Cerro del Grillo.

**Víctor Rosales (1776—1817).**

Al pasar por Zacatecas las fuerzas insurgentes de Hidalgo, se incorporó a ellas. Después por azahares de la lucha se unió a la columna de Don Ignacio López Rayón. Tomó parte en el ataque a



Interior del Palacio de Gobierno



*Mercado González Ortega*

Valladolid en 1813. Falleció en la defensa de Ario, población que lleva su nombre desde 1853; el Congreso Nacional lo declaró Benemérito de la República.

**José María Cos (?—1819).**

Fue uno de los cerebros más lúcidos de la Guerra de Independencia, por su preparación intelectual, su fe inquebrantable y su gran talento.

**Francisco García Salinas (1786—1841).**

Distinguido insurgente, que al consumarse la independencia fue elegido Diputado para el Primer Congreso General y más tarde al Congreso Constituyente de 1824.

**Jesus González Ortega (1822—1881).**

Participó en la lucha por la implantación del federalismo. Organizó brigadas populares para

luchar en contra de los conservadores, hasta que logró derrotarlos. Consumada la victoria liberal entregó el gobierno a Benito Juárez.

**Trinidad García de la Cadena (1813—1886).**

Gobernador de Zacatecas, se le señala como jefe de uno de los primeros ataques que pretendían derrocar a Porfirio Díaz.

**Manuel M. Ponce (1881—1948).**

Brillante compositor zacatecano, en 1917 fungía como Director de la Orquesta Sinfónica Nacional. La Sala de Conferencias del Palacio de Bellas Artes lleva su nombre.

**Genaro Codina (1851—1901).**

Músico y compositor, creador de la famosa marcha de zacatecas; se considera a ésta como un segundo himno nacional.

**Ramón López Velarde (1888—1921).**

Inspiradísimo poeta que creó un himno de amor a México en su célebre poema "Suave Patria".

**Luis Moya (1860—?).**

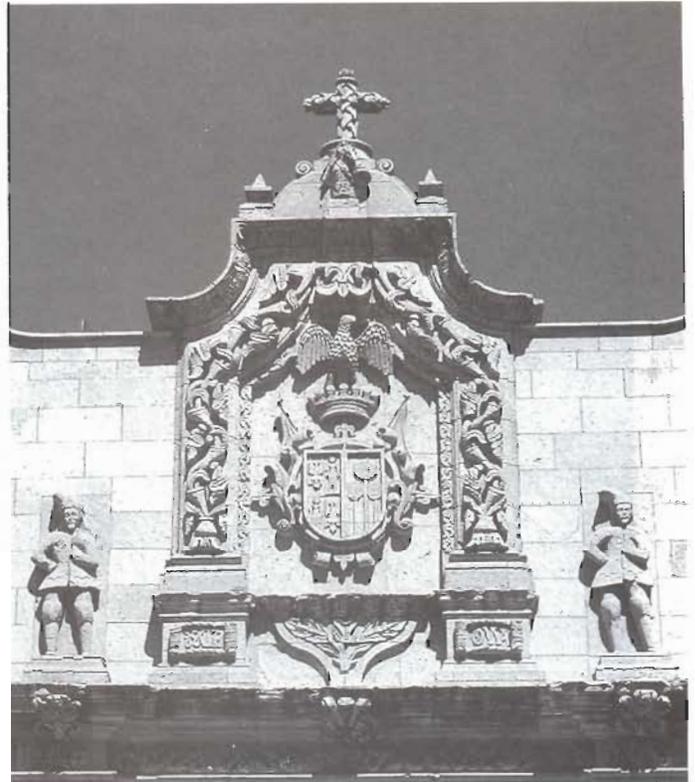
Fue uno de los primeros hombres en tomar las armas en contra de Porfirio Díaz; en noviembre de 1910, tomó parte importante en la Batalla de Zacatecas y Chalchihuites.

**Juan José Ríos (1881—1958).**

Precursor de la Revolución, razón por la cual fue confinado a las Tinajeras de San Juan de Ulúa. Al triunfo de la Revolución fue liberado. Como Gobernador estableció el salario mínimo y dotó de ejidos a los campesinos.

**Joaquín Amaro (1889—1925).**

Se incorporó a la Revolución como soldado y a través de los años, su capacidad militar lo llevó a reorganizar el ejército mexicano con bases modernas y funcionales.



*Escudo del Conde Fernando de la Campa y Cos*



*Fachada principal del Museo Francisco Goitia*



*Antigua Plaza de Toros de San Pedro, hoy hotel.*

## PRIMERA PARTE: Análisis

# El Derecho Parlamentario como Defensa de las Minorías

RICARDO GARCÍA CERVANTES

Para hablar del Derecho Parlamentario tendríamos que referirnos a unos párrafos que nos parecen muy certeros, de uno de los grandes líderes de oposición de los tiempos recientes de México. Nos referimos a Adolfo Christlieb Ibarrola quien escribió el 21 de noviembre de 1968 lo siguiente: "Las normas que regulan la vida de Poder Legislativo no son un simple conjunto de disposiciones procesales cuyo cumplimiento pueda quedar al arbitrio de la mayoría. Si ésta, por razón de número puede rechazar las proposiciones minoritarias, las únicas armas de la minoría para hacerse oír y dar a conocer sus puntos de vista a la opinión pública, son el cumplimiento de los procedimientos parlamentarios y el respeto de su derecho a debatir sus iniciativas".

"El reglamento de Congreso debe interpretarse básicamente como un conjunto de disposiciones creadas para proteger a las minorías de las arbitrariedades y abusos de poder. No es esta una interpretación personal. Es el sentido que siempre han tenido las reglas de la vida parlamentaria, frente a una interpretación desviada del concepto de soberanía de las asambleas legislativas y frente a una idea aplastante de los derechos de las mayorías parlamentarias".

"Durante los años en que como vicepresidente de los Estados Unidos presidió el Senado norteamericano, Thomas Jefferson recopiló un *Manual de prácticas parlamentarias* que hasta la fecha utiliza —en lo que no se opone a sus propias reglas— la Cámara de Representantes".

"En los primeros renglones, Jefferson afirma: "Mr. Onslow, el más capaz entre los presidentes

### Ricardo Francisco García Cervantes

Actualmente es Diputado Federal por la 4ª Circunscripción. Es Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Ha sido Coordinador de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana y Director General Académico de la Universidad Iberoamericana Plantel Laguna, catedrático de Filosofía del Trabajo y de Introducción al Estudio del Derecho en esta última. Dentro de su partido, ha fungido como Secretario General del Comité Directivo Estatal de Coahuila, Consejero Nacional, Miembro del Comité Ejecutivo Nacional, Secretario de Organización y Acción Electoral del C.E.N. del P.A.N., Coordinador Nacional de la Defensa del voto de la campaña federal de 1994, Comisionado del P.A.N. ante la Comisión Federal Electoral en la elección presidencial de 1988 y Comisionado de su partido ante el Consejo General del I.F.E. para la elección presidencial de 1994. Dentro del servicio público, se ha desempeñado como Regidor al H. Ayuntamiento de Torreón, Coahuila; Diputado Federal a la LIII Legislatura del H. Congreso de la Unión; Asesor Jurídico de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California y Subsecretario "A" de Gobierno del Estado de Baja California.

de la Cámara de los Comunes, acostumbraba decir que 'hay una máxima que los jóvenes representantes escuchan a menudo, de los viejos y experimentados miembros del Parlamento, de que nada tiende más a entregar el poder en manos de la administración y de aquellos que ejercen la mayoría en la Cámara de los Comunes, que el descuido o abandono de las reglas del procedimiento; porque dichas formas, tal como fueron instituidas por nuestros antepasados, operan como un sistema de vigilancia y control sobre las acciones de la mayoría, y porque en muchos casos sirven como amparo y protección de las minorías contra los atentados del poder'. Tanta verdad encierra este principio y está fundado en juicio tan certero — comenta Jefferson— que cuándo la mayoría pretende detener con el poder del número los proyectos de la oposición que no le convienen, las únicas armas con las cuales puede la minoría defenderse contra los atentados de quienes controlan el poder, son las formas y reglas de procedimiento adoptadas a través del tiempo, que constituyen la ley de la Cámara, cuya estricta observancia es lo único que puede proteger al partido más débil, de las irregularidades y abusos que los apetitos de poder sugieren con demasiada frecuencia a las mayorías victoriosas, y que tales normas se propusieron reprimir<sup>1</sup>.

Nos parece que estas reflexiones de quien fuera líder del PAN, destacan un aspecto del Derecho Parlamentario que es, desde nuestro punto de vista, el más relevante: la necesidad de que haya equidad en el debate, y eso desde luego consiste en darle garantías a las minorías para que puedan desempeñar su deber.

No dudamos que el Derecho Legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Como bien lo expresa Moisés Ochoa Campos: "Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa— en la que colabora el Poder Ejecutivo— por lo cual se formu-

lan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes. En consecuencia, el Derecho Legislativo es el que norma la función creadora ordinaria del derecho. Es un derecho que permite la creación del derecho. En sentido figurado, diríamos que es la matriz del derecho"<sup>2</sup>.

La anterior aseveración debe ser complementada con la noción marcada por Christlieb Ibarrola que sostiene que el Derecho Parlamentario no solamente es un conjunto de dispositivos de naturaleza adjetiva. Es decir, dentro del propio Derecho Parlamentario existe una espíritu sustantivo, en tanto se dan los lineamientos de participación de los representantes de diversas tendencias político—sociales de nuestro país. Estas normas sustantivas, tutelan bienes jurídicos de la más alta jerarquía relacionados directamente con la soberanía popular que no puede ser concebida como una estructura monolítica sino que debe reconocer y conjugarse en la amplia diversidad nacional.

Con todos sus aciertos y defectos las instituciones de derecho parlamentario mexicano, encuentran su fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política, mismos que norman el procedimiento legislativo fundamental y las facultades del Congreso de la Unión.

Como virtudes del estatuto legislativo que regula al Parlamento en nuestro país, siendo resultado de un proceso evolutivo que aún no ha llegado a su fin, debemos señalar algunos puntos generales en los cuales la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen y tutelan derechos para las minorías representadas, tanto en grupos parlamentarios diferentes al mayoritario como incluso para diputados que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario considerando a éstos desde nuestro punto de vista, como "la mínima minoría".

<sup>1</sup> Christlieb Ibarrola, Adolfo, *Escritos Periodísticos*, pp. 487—489

<sup>2</sup> Ochoa Campos, Moisés, "Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano" en *Derecho Legislativo*, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, p. 60



*Ascenso por la mina El Edén para llegar a La Bufa*

Dichas prerrogativas las podemos clasificar de acuerdo a la naturaleza de la participación que se le otorga a las minorías. Así, los grupos de oposición en el Congreso tienen derechos institucionales, entendidos éstos como las posibilidades de participación en los diversos órganos que conforman el Congreso General, como son la mesa directiva y las diversas comisiones necesarias para el trabajo administrativo y legislativo incluida la posibilidad de presidir algunas de las comisiones legislativas; derecho a presentar iniciativas, como

grupo o en forma individual concedido en la propia Constitución; derecho a participar en términos equitativos en los debates de las asambleas, con una normatividad que no otorga prerrogativas en atención a la pertenencia de partido alguno; derecho a participar en el trabajo por comisiones en la discusión de las iniciativas y los dictámenes correspondientes; y derecho a lo que podemos llamar prerrogativas parlamentarias tales como los emolumentos, facilidades, instalaciones, etc. a los cuales todo diputado o senador debe poder.

Debemos mencionar otros artículos constitucionales que otorgan prerrogativas a las minorías, y que son ubicadas dentro del Derecho Parlamentario. Uno de ellos es el numeral 105 fracción segunda incisos a, b, d y e, que otorgan al treinta y tres por ciento de los integrantes de las diversas cámaras que en nuestro país funcionan, tanto a nivel federal como local, la posibilidad

de ejercitar acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto dilucidar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. El otro artículo es el 93, último párrafo, que dispone que 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 organismos descentralizados y empresas de par-



*Nubes petrificadas por la mano del cantero en el Museo de Guadalupe*

tipificación estatal mayoritaria. Desafortunadamente en relación a este último derecho, la reciente experiencia de las investigaciones realizadas por la Comisión del caso Conasupo, evidenciaron que ante la prerrogativa formal dispuesta por la norma, se privilegia la "tiranía de la mayoría", cuando se trata de proteger intereses políticos de facción.

El legislador para cumplir su tarea tiene que ponderar los dos elementos que conforman al derecho, que es una realidad a la que se requiere transformar por ser injusta mediante el instrumento de cambio que lo constituyen las normas jurídicas y los valores inmanentes a la persona humana, a los que hay que orientar esa realidad ante la cual se está inconforme. Dicho de otra forma, la realidad injusta y los valores conforme a los cuales esa realidad debe modificarse, son las herramientas de trabajo fundamentales de los hacedores de leyes. Por eso, es importante lo que señalan los autores mencionados, pues para que esos elementos se integren en el derecho vigente, se deben escuchar las voces de las corrientes que integran al Poder Legislativo y que son representativas a su vez, de la opinión ciudadana.

Nuestro Derecho Parlamentario no ha logrado aún que las minorías sean respetadas en su papel de fuerzas opositoras. Por ello, al igual que hicimos el señalamiento de algunos avances, procedemos ahora a enumerar algunas prácticas de hecho y de derecho, que de cierta manera reflejan que aún existen asignaturas pendientes en nuestro Derecho Parlamentario.

Así, se dan prácticas tales como trabajar en Comisiones a espaldas de la minoría, "congelar" iniciativas sin dictamen, practicar el filibusterismo (expresión aplicada en los Estados Unidos a las prácticas dilatorias, particularmente en los debates parlamentarios) en el seno de las Comisiones para aparentar estudios interminables de proyectos minoritarios, que nunca se dictaminan, y en general toda medida que tienda a hacer negatorias las disposiciones del procedimiento parlamentario, que consagran garantías orgánicas para el funcionamiento de un poder pluripartidista, en contra de los abusos del partido mayoritario.

Tal vez la aberración jurídica más notoria que aún existe es la denominada Gran Comisión que funciona como un instrumento de control y de transmi-

sión de consignas a base de coordinadores de los grupos parlamentarios de cada entidad federativa, para que mediante una estructura vertical, simple y llanamente se evitara la más mínima disidencia en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Desde la LV Legislatura algo se avanzó al constituir la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que vino a sustituir en algunas tareas las funciones de la llamada Gran Comisión. Sin embargo, la persistencia de este órgano sigue siendo un freno a una auténtica vida parlamentaria que con todo y sus avances aún es incipiente.

De ninguna manera nos estamos oponiendo a que cada fracción parlamentaria, la mayoritaria y las minoritarias, tengan sus propios mecanismos para discutir y tomar decisiones en cada asunto que se ventile en el Congreso de la Unión, pero esto corresponde a la organización interna de cada uno de los grupos parlamentarios y no debe formar parte de los ordenamientos que constituyen el Derecho Parlamentario.

Sin lugar a dudas hay aspectos sustanciales que se deben corregir en lo que es la vida misma del Parlamento y que va más allá de la simple modificación de las leyes, correspondiendo al ámbito de la nueva cultura política que la democracia requiere para que se respeten las decisiones de las minorías. Ponemos un ejemplo: Muchas comisiones presididas por la oposición ante asuntos que pueden ser adversos al partido en el poder, no pueden sesionar porque los legisladores de la mayoría evitan que se alcance el quórum y de esta manera ni siquiera llegan a discutirse los asuntos trascendentes para el país. Esto aconteció en varias comisiones pero en forma más frecuente, en la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

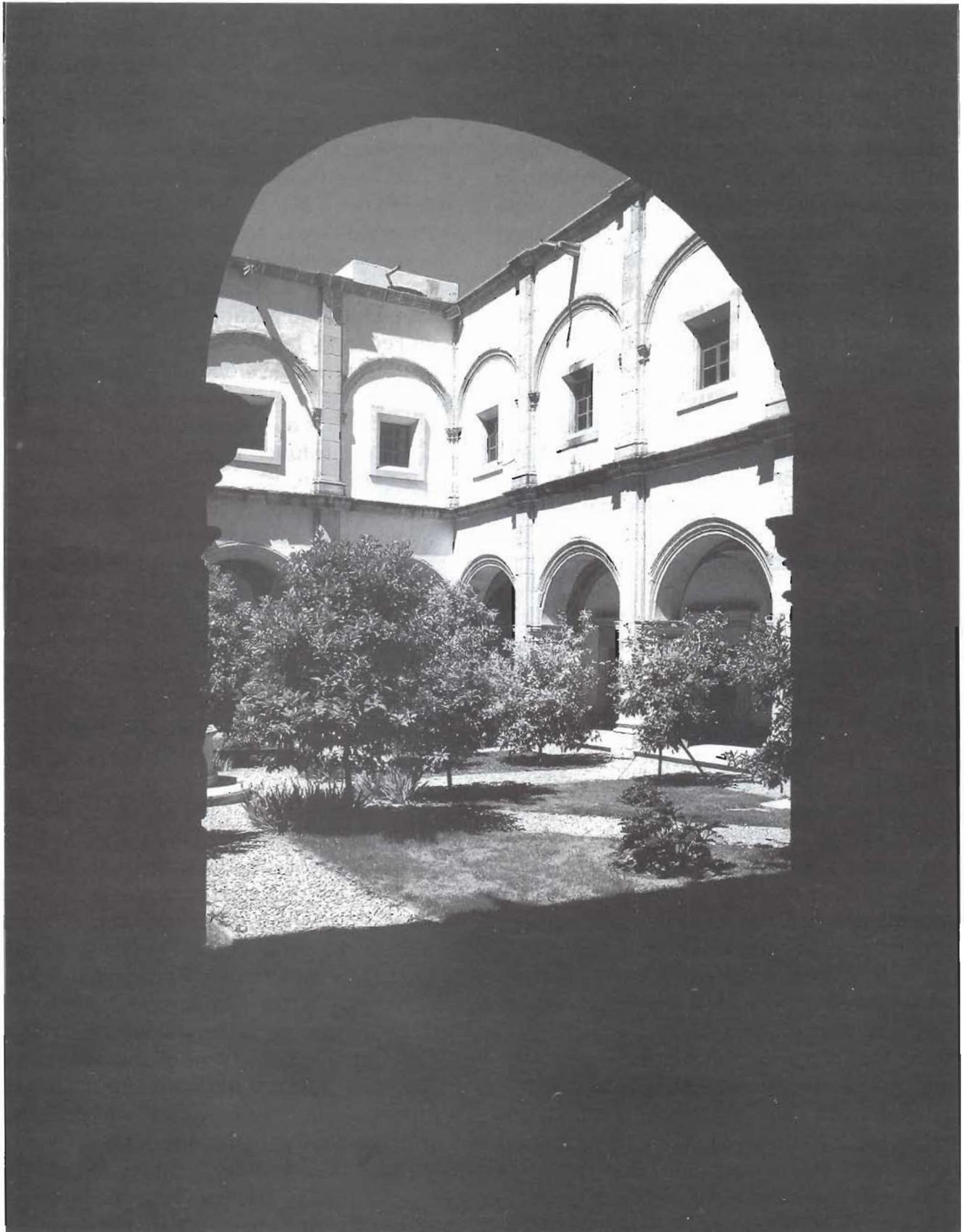
Asunto también importante es la existencia en el Derecho Parlamentario de leyes imperfectas que carecen de sanción, por ejemplo el no dictaminarse iniciativas en un cierto periodo o bien, las irresponsabilidades de los legisladores en lo individual al no cumplir sus deberes. Anotaríamos también, y esto es algo que aconteció con motivo de la Reforma del Estado en la LVI

Legislatura, el hecho de que muchas propuestas de la oposición ni siquiera merecieron que se discutieran en el seno de las comisiones.

México está en un momento de transición. Nosotros creemos que uno de los puntos a los que debe arribarse para considerar que la transición ha concluido, es sin duda, al fortalecimiento del Poder Legislativo, y como elemento sustancial de ese fortalecimiento, se tiene que dar una presencia más vigorosa de la oposición e inclusive, la posibilidad real de que no haya coincidencia de partido político entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, lo cual nos permitiría un verdadero y eficaz control del ejercicio del poder, una auténtica y profunda revisión de las cuentas públicas y una discusión más rica y profunda de los problemas que aquejan a la Nación.

De ninguna manera podemos coincidir con quienes amenazan que de haber una mayoría diferente a la priísta en la Cámara de Diputados, se caerá en una situación de ingobernabilidad o de plano, de inestabilidad política. Hoy más que nunca debemos arraigar la idea en el mexicano de que la alternancia es una condición previa de la democracia y que quienes niegan que la alternancia pueda darse, están descalificando a México como un pueblo apto para ejercer la democracia y su soberanía.

La LVI Legislatura arriba a su fin. Sin duda un análisis sereno nos permitiría a todos los grupos parlamentarios, hacer sugerencias recogidas de las experiencias para que la próxima legislatura, que será por muchas razones histórica, pueda desempeñar con más eficacia su trabajo parlamentario. Tal vez valga la pena repetir la práctica que se daba en la colonia de hacer un "pliego de mortaja" el cual consistía en la obligación de todo servidor público de hacer un balance de su gestión, señalando los asuntos pendientes y haciendo las recomendaciones correspondientes. Creo que sería un buen epílogo de una legislatura beligerante, combativo y que ya ha dejado algunos precedentes de lo que tendrá que ser en México una genuina y auténtica vida parlamentaria.



*Corredor del Patio del Antigua Colegio de San Luis Gonzaga*

# Reflexiones sobre el Derecho Parlamentario y el Poder Legislativo en México

ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ

Lo primero que podemos preguntarnos es si la denominación "Derecho Parlamentario" es adecuada en el contexto de un régimen presidencial como el nuestro, en donde en virtud de lo dispuesto por el Artículo 49 constitucional opera un sistema de división de poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, donde cada uno de éstos cuenta expresamente con una serie de atribuciones, y en el que los titulares del Poder Legislativo y del Ejecutivo son electos en forma directa por la ciudadanía.

En el régimen parlamentario la función legislativa se deposita en este órgano, en el cual y dependiendo del partido político que obtenga la mayoría de los asientos en el mismo se forma el Gobierno. Esto es, en oposición al régimen presidencial en donde el titular del Poder Ejecutivo es totalmente independiente del Poder Legislativo, en el régimen parlamentario el Primer Ministro, quien es Jefe de Gobierno, proviene del propio Poder Legislativo, particularmente de la Cámara de los Comunes o Cámara Baja.

Otra cosa es hablar de Derecho Parlamentario en sentido lato, con lo que nos referimos al derecho que regula la composición, funcionamiento y ejercicio de atribuciones del Poder Legislativo. Esto supone la existencia de una democracia representativa. No es posible, por las dificultades que entraña, que en los Estados modernos se practique la democracia directa, como la que en la antigüedad practicaron en el ágora los atenienses, mediante el ejercicio del derecho de *isegoria* en la *ecclesia* (derecho de los ciudadanos de hacer propuestas en la plaza pública).<sup>1</sup>

La democracia representativa supone la existencia del órgano del Poder Público en donde se delibera y se aprueben las leyes: el Poder Legislativo.

## Alfonso Primitivo Ríos Vázquez

Actualmente es Diputado Federal por la 1ª Circunscripción. Es Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Trabajo en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Es Profesor de Educación Media Básica por la Escuela Normal Superior del Estado de Durango. Ha participado en diversas luchas sindicales en el Distrito Federal y en el Estado de México; es fundador del Comité de Defensa Popular en el Estado de Durango. Fue regidor de la capital del Estado de Durango y Diputado Local. Es miembro fundador del Partido del Trabajo, Coordinador de la Dirección Estatal del mismo, Miembro de la Comisión Política Nacional y Miembro de la Dirección Estatal en Durango.

<sup>1</sup> Cfr. Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 3ra. Edición en español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, págs. 31-43.

Es necesario recordar que en forma contraria al surgimiento del Estado moderno en el cual se da un proceso de concentración del poder político en favor del monarca, a partir de la Revolución Francesa se da un proceso de descentralización del Poder Público y de su división, retomando las ideas de Montesquieu plasmadas en *El espíritu de las leyes*, sin soslayar la influencia que en Inglaterra tuvieron las ideas de John Locke en su libro *Dos ensayos sobre el gobierno civil*.

Es en Inglaterra en junio de 1215, cuando los nobles ingleses logran arrancar al Príncipe Juan la carta constitucional, donde podemos ubicar en una norma suprema el reconocimiento de los derechos de los gobernados en su relación con los gobernantes, particularmente el de ser escuchados antes del establecimiento de los tributos que aquéllos debían pagar.

Es con el surgimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, al adoptar la forma de Estado Federal y dividir el Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, donde por vez primera en la historia se establece en una Constitución la división de poderes y el bicammarismo en la integración del Poder Legislativo.

En cuanto a los antecedentes del Poder Legislativo en nuestro país, el primero lo encontramos en la Constitución de Cádiz de marzo de 1812. En ésta se establece una Monarquía Constitucional y se prevé la existencia de las Cortes, quienes en forma conjunta con el Rey hacen las leyes. En el Congreso convocado para expedir esta Constitución participan en forma por demás importante Miguel Ramos Arizpe y Miguel Guridi y Alcocer, entre otros. En este ordenamiento constitucional se establece la existencia de las denominadas diputaciones provinciales, que por el conjunto de atribuciones que poseían son consideradas el antecedente inmediato de nuestro sistema federal.<sup>2</sup>

La importancia que al Poder Legislativo se le ha otorgado en todos nuestros ordenamientos constitucionales ha sido destacada, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de América, obra

del insigne Morelos, hasta las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917.

De manera preeminente, se le ha otorgado al Poder Legislativo la atribución de expedir leyes, las cuales -según opinión de Rousseau- son la "expresión de la voluntad general".<sup>3</sup>

En nuestro país y con excepción del texto original de la Constitución de 1857, todos nuestros ordenamientos constitucionales han establecido un Poder Legislativo bicammaral. Bajo esta tradición dominante la Constitución de 1857 fue modificada en 1874 para reinstaurar la Cámara de Senadores y con ello volver al bicammarismo.

La Constitución que actualmente nos rige establece en su título tercero, capítulo segundo, sección I a IV, lo referente a la composición, atribuciones y funcionamiento del Congreso General, las atribuciones exclusivas de cada Cámara y las que corresponden a la Comisión Permanente.

La forma para acceder como miembro al Poder Legislativo en nuestro país es mediante un proceso electoral ordinario (y eventualmente extraordinario), según lo dispuesto en el Artículo 40 constitucional en lo referente a la renovación periódica de los titulares de los órganos del Poder Público y a la facultad de los ciudadanos para elegir a quienes habrán de representarlos.

Nuestra Constitución en su Artículo 50 establece que se deposita el Poder Legislativo en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Tenemos, entonces, que el Poder Legislativo en México ejerce las atribuciones que se le confieren al Congreso General a través de las dos Cámaras que lo integran de manera separada y sucesiva para la elaboración de leyes o decretos, y también que cada Cámara puede ejercer, sin injerencia de la otra, las atribuciones que en forma exclusiva se le otorgan.

En la integración de la Cámara de Diputados se concilian los principios del sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, siendo preponderante el primero. En la Cámara de Senadores, a partir de la elección de 97, también se

<sup>2</sup> Cfr. Benson, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, Primera Edición, Colegio de México, 1955, 237 pp.

<sup>3</sup> Rousseau Juan Jacobo., *El contrato social*, Editorial Porrúa, México 1991.



Observatorio Meteorológico

aplicarán ambos principios, es decir, habrá Senadores de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional.

De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución General de la República, es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la que se encarga de detallar el funcionamiento del Congreso General y de sus Cámaras, disposiciones que son complementadas por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. **En las disposiciones de la Constitución General referentes al Poder Legislativo, en la Ley Orgánica del Congreso, al igual que en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, encontramos el fundamento de la existencia del Derecho Parlamentario en nuestro país.** Esto es así porque, por una parte, la Constitución General se refiere al Poder Legislativo como uno de los poderes en que se divide el Poder Público, y a través del cual, básicamente, el pueblo ejerce su soberanía. Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso General (expedida con fundamento en el segundo párrafo del Artículo 70 constitucional) regula lo referente a la integración y funcionamiento de este poder constituido, en tanto que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso es aplicable en todo aquello que no se oponga a la Ley Orgánica.

La función básica del Poder Legislativo en nues-

tro país es la de aprobar leyes. Esta aprobación debe darse conforme al proceso legislativo que establece el artículo 72 constitucional.

Por otra parte, las atribuciones que confiere al Congreso General el artículo 73, a la Cámara Diputados y a la de Senadores los artículos 74 y 76, respectivamente, y a la Comisión Permanente el artículo 79, se llevan a cabo mediante las distintas etapas que establece el artículo 72 constitucional y que se complementan por las disposiciones de la Ley Orgánica

del Congreso General y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Es práctica común en el proceso legislativo que lo aprobado por la Cámara de origen no sea modificado por la Cámara revisora, bajo el argumento de "cortesía parlamentaria". Actuar de esta forma es soslayar que la propia constitución establece claramente -en el inciso e del Artículo 72- cuál es el procedimiento que se debe seguir en caso de que un proyecto de ley o decreto fuese desechado en todo o en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora.

Las atribuciones expresas de nuestro Poder Legislativo se encuentran contenidas básicamente (no de manera exclusiva) en el Artículo 73. En ejercicio de sus XXIX primeras fracciones se pueden expedir leyes o decretos, en tanto que la última fracción, la XXX, es el fundamento para que el Poder Legislativo ejerza una atribución que en nuestro sistema constitucional es de suma importancia, pero que también es poco entendida y estudiada, nos referimos a las denominadas facultades implícitas y a los requisitos que se deben tener en cuenta para su otorgamiento. Desafortunadamente por desconocer su funcionamiento dichas facultades no han sido utilizadas adecuadamente.

La forma de usar en forma correcta las facultades implícitas es la siguiente:

a) Una facultad expresa que por sí misma no pueda ejercerse;

b) La relación de medio a fin entre la facultad implícita y la facultad expresa, de tal manera que sin la primera no puede ejercerse la segunda; y

c) El reconocimiento por parte del Congreso de la Unión de la necesidad de dotar al poder que lo requiera del medio para ejercer adecuadamente su facultad expresa.

En la moderna doctrina constitucional se establece que más que hablar de una rígida división de poderes, es más adecuado hablar de colaboración de poderes. Ejemplo de lo anterior es lo que establece el Artículo 74 en su fracción IV.

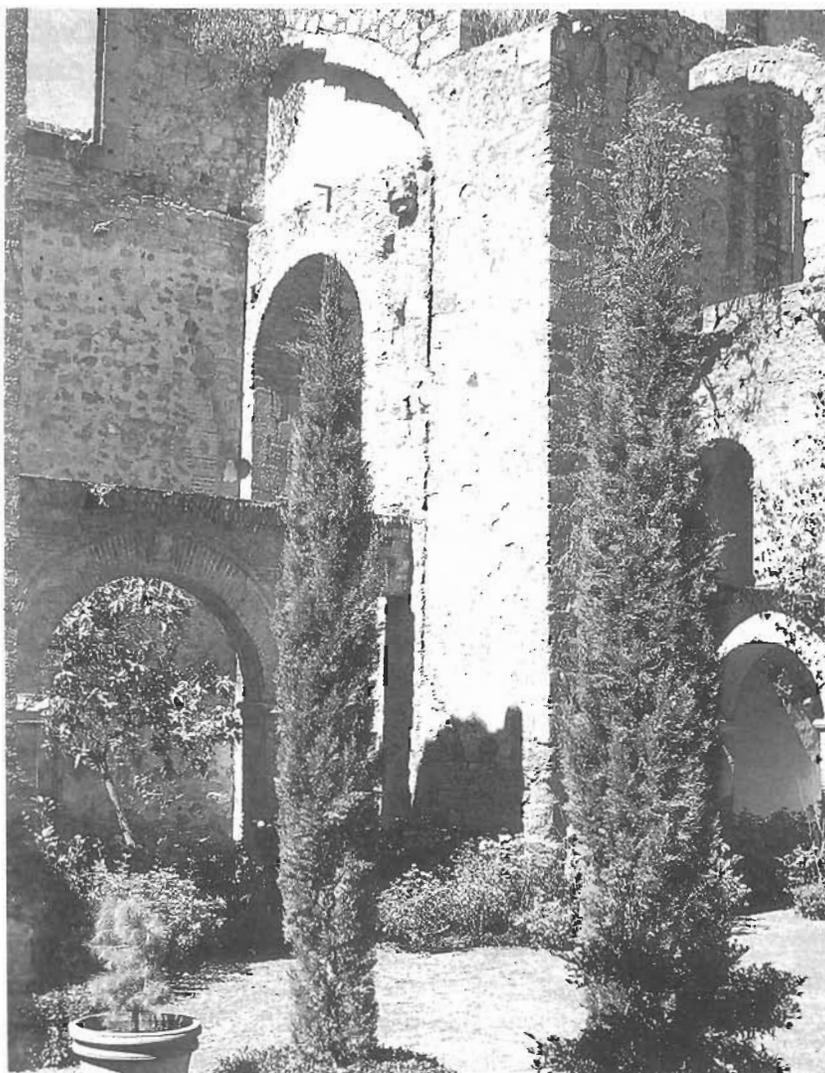
La Cámara de Diputados tiene atribución para participar en las tres etapas del ciclo financiero

del Estado. Esto es, participa como Cámara de origen en el conocimiento y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación; aprueba en forma exclusiva el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; y, por último, aprueba la Cuenta Pública. Esta última, que reporta la responsabilidad gubernamental del gasto público, es analizada en primer lugar por un órgano técnico de la Cámara de Diputados, la Contaduría Mayor de Hacienda, y finalmente es aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados.

Es de destacarse que en nuestro país no existe la tácita reconducción en materia financiera, por lo que el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados en lo que le corresponde año con año, deben aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esta colaboración entre poderes cabe destacar la facultad que el tercer párrafo del Artículo 93 constitucional otorga a las minorías parlamentarias en la Cámara de Diputados y a la mitad tratándose de Senadores, para integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de entidades paraestatales. En caso de detectarse irregularidades, la actuación de investigación de las comisiones correspondientes no sustituye la función de investigar y perseguir delitos que corresponde al ministerio público, ya que el resultado de estas investigaciones debe hacerse del conocimiento del titular del Ejecutivo, quien resolverá lo que corresponda.

Sin embargo, es de destacarse que sería adecuado el que se otorgará a las Cámaras la facultad de investigación sobre las dependencias de la administración pública centralizada en el propio ejercicio fiscal en el cual se ejerce el gasto público. El propósito de esto sería detectar en la medida de lo posible, irregularidades en el ejercicio del gasto público, sin perjuicio del control que se realiza en el análisis de la Cuenta Pública del ejercicio que corresponda, una vez que el gasto fue ejecutado.



*Aspecto del exconvento de San Francisco, hoy sede del Museo Rafael Coronel*

Otra importante atribución de la Cámara de Diputados deriva de la reciente reforma aprobada por el constituyente permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto próximo pasado, mediante la cual se faculta al pleno de la Cámara de Diputados para elegir al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. De esta forma, la Cámara de Diputados ejerce su responsabilidad de elegir a las personas responsables de dirigir el órgano encargado de preparar las elecciones federales.

Por su parte la Cámara de Senadores, que en un régimen federal es la Cámara garante de dicho sistema, tiene establecida en el Artículo 76 las facultades que debe ejercer. Destacan entre ellas las consignadas en las fracciones V y VI de dicho Artículo. Conforme a lo dispuesto en la fracción V la Cámara de Senadores tiene la facultad de declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa. Esta declaración del Senado no tiene efectos constitutivos sino declarativos, pues se trata de certificar una realidad: la desaparición de poderes en un estado.

Este tipo de declaraciones del Senado, a las que la doctrina denomina "intervención reconstructiva", tienen como propósito fundamental recomponer el orden constitucional en el estado en que éste se haya roto. Las disposiciones de esta fracción V son complementadas por la Ley Reglamentaria de las fracciones V y VI del Artículo 76 constitucional, en la que se detallan los supuestos mediante los cuales se puede romper el orden constitucional en un estado y que ameritan la intervención del Senado para reconstruirlo. Sin embargo, se debe comentar que desde la vigencia de esta ley no se ha declarado en ningún estado la desaparición de poderes.

En virtud de la reforma realizada por el constituyente permanente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto próximo pasado), fue reformado el Artículo 56 en cuyo segundo párrafo se establece la figura de Senadores de representación proporcional.

En los recesos del Congreso General funciona la Comisión Permanente, la cual se integra tanto por Diputados como por Senadores. El Artículo 79 cons-

titucional establece cuáles son sus atribuciones. La Comisión Permanente no tiene facultades para legislar, sin embargo, sí las tiene para emitir decretos.

La Ley Orgánica del Congreso General es el ordenamiento en el cual se detallan la integración y funcionamiento de las Cámaras del Congreso General. En diversos artículos se prevé la existencia de las comisiones ordinarias y especiales en ambas Cámaras, siendo de las más importantes las de Dictamen Legislativo. Estas comisiones, a las que se remiten todas las iniciativas que se reciben en las Cámaras, son de vital importancia ya que en ellas se realiza el más intenso trabajo legislativo al ser ellas las encargadas de aprobar o rechazar los dictámenes correspondientes y, dependiendo de lo anterior, su presentación o no al pleno para su aprobación.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General resulta en la actualidad, en muchas de sus partes, contrario a las disposiciones tanto de la Constitución General como de la Ley Orgánica del Congreso, siendo tan sólo subsistentes las partes que corresponden al funcionamiento de la presidencia y vicepresidencia, de los secretarios y prosecretarios, de las sesiones, de las iniciativas y formación de leyes, de las comisiones, las discusiones y la revisión de los proyectos de ley, así como de las votaciones y de la fórmula para la expedición de leyes. Por lo anterior, sería adecuado que cada una de las Cámaras contara con su propio reglamento, en el cual quedarán establecidas todas las particularidades relativas a su funcionamiento.

Estas son algunas consideraciones acerca de una materia tan importante en nuestro derecho público como es el derecho parlamentario. Consideramos que todo lo que se haga a nivel constitucional para fortalecer al Poder Legislativo en su relación con los otros dos poderes debe ser bienvenido. Y esto, por necesidad, debe traer aparejada la adecuación de los ordenamientos secundarios a la norma fundamental. Fortalecer el Poder Legislativo no necesariamente implica debilitar al Ejecutivo o al Judicial, sino que a fin de cuentas contribuye a fortalecer los Poderes Públicos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.



*Patio de la Casa de Moneda*

## El Congreso de la Unión: hacia un nuevo régimen jurídico interno.

PÍNDARO URIÓSTEGUI MIRANDA

**E**n la actualidad, los parlamentos, asambleas o congresos son los foros por excelencia para el debate civilizado y propositivo. Son el espacio de la sociedad civil donde se discuten y reconocen las coincidencias y se respetan las diferencias; a través de ellos, se vierten las demandas y las aspiraciones que las naciones reclaman. Al paso del tiempo se han convertido, unos más tempranos que otros, en los principales valladares del autoritarismo. Los regímenes tiránicos y despóticos se ven con desdén ante el axioma de la democracia como el principio legitimador de nuestro siglo.

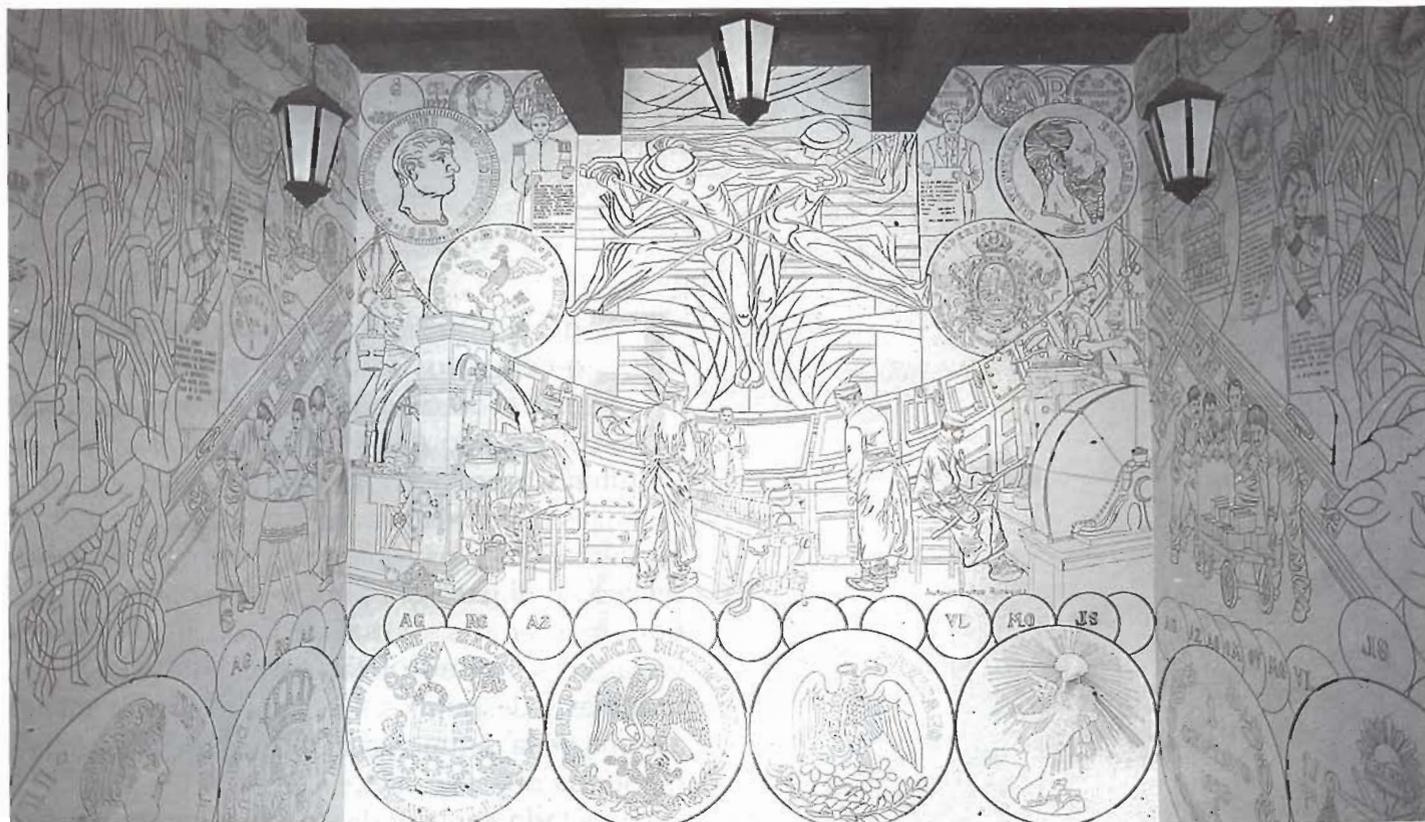
Un estado social y de derecho como el nuestro, celebra con beneplácito el protagonismo de los partidos políticos y de la sociedad civil cada vez más participativa. La democracia representativa, que predomina hoy como tendencia universal permite que este protagonismo se acentúe. No podemos concebir una democracia real y convincente, sin que haya un libre juego de los partidos políticos dentro del estado de derecho.

El pluralismo político existe por la naturaleza misma de la democracia, y la que el Estado se obliga a defender y a considerar como un objetivo permanente a perfeccionar. Las democracias se privilegian por las vías constitucionales que a la vez se comprometen a defender al pluralismo político en el marco de la civilidad, la competencia justa y el derecho.

Los nuevos tiempos reclaman un Congreso acorde a los acontecimientos presentes y a las expectativas del futuro. Es imperante la adecuación a los cambios vertiginosos y a las transformaciones institucionales de la vida política de los pueblos con el objeto de buscar formas de convivencia que resuelvan las controversias que logran acuerdos que

### *Píndaro Urióstegui Miranda*

*Actualmente es Diputado Federal por el II Distrito del Estado de Guerrero. Es Presidente de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias y Coordinador de la Diputación del Estado de Guerrero, miembro de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Gran Comisión, Relaciones Exteriores y del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. Es Licenciado en Derecho por la UNAM. Se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público del Fuero Común en el Distrito Federal, Abogado Consultor de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Consejero de la Secretaría Privada de la Presidencia de la República, Director General del CREA, Delegado del DDF en Gustavo A. Madero, Gerente General Administrativo de la CFE, Coordinador de Programas Regionales de Empleo de la SPP y, Representante del Gobierno del Estado de Guerrero en el Distrito Federal, entre otros cargos.*



*Fragmento del Mural de Antonio Pintor en la Casa de Moneda*

hagan posible la gobernabilidad, la paz social y la permanencia de las instituciones democráticas.

Actualmente dos cuerpos legales rigen a nuestro Congreso: el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica.

El Reglamento tiene una larga tradición liberal conformada desde principios del siglo XIX. Los reglamentos promulgados desde el siglo pasado fueron producto de sus circunstancias históricas. La Independencia, la Reforma y el Porfiriato fueron épocas que tuvieron influencia del pensamiento político de ese tiempo; los Reglamentos que rigieron a los Congresos no fueron la excepción. Sus más remotos antecedentes provienen de los reglamentos de las Cortes españolas de 1810 y 1813. Sin embargo, no es sino hasta el 11 de septiembre de 1811, en el que José María Morelos expide la primera disposición reglamentaria para el Congreso de Chilpancingo. Posteriormente la Junta Provisional Gubernativa de 1821 retoma para su organización y funcionamiento a los reglamentos expedidos en 1810 por las Cortes españolas.

Después de consumarse la independencia nacional el Congreso expidió en 1823-24 dos reglamentos para su gobierno interior con marcada influencia de los reglamentos de las Cortes de Cádiz, que al igual que la Constitución Federal, se alimentaron de las ideas republicanas de los intelectuales independentistas de los Estados Unidos y de las tesis liberales europeas gestadas en la ilustración. El contenido de estos reglamentos son un claro ejemplo de la influencia liberal de los ilustres parlamentarios mexicanos de la primera mitad del siglo XIX. Más aún, durante la celebración del Congreso Constituyente de 1856-57 el Reglamento de 1824 fue el cuerpo legal que rigió los trabajos legislativos. Más tarde, el 1° de septiembre de 1898 entró en vigencia un nuevo reglamento para el Congreso sin que mediara diferencias substanciales del Reglamento de 1824. Este Reglamento, con algunas modificaciones hechas en 1916, sirvió para los trabajos celebrados por el Congreso Constituyente de Querétaro.

En septiembre de 1925 se expidió otro Reglamento sin que presentara modificaciones

substanciales del reglamento de 1898; la modificación más sobresaliente fue la de prohibir la portación de armas de fuego dentro del recinto parlamentario. El Reglamento de 1925 mantuvo su vigencia hasta el 1° de marzo de 1934, en el que fue expedido otro reglamento sin que tampoco presentara reformas notables.

El Reglamento de 1934 es producto de múltiples copias que se han venido suscitando desde el siglo pasado. Ciertamente algunas de las instituciones y prácticas parlamentarias fueron importadas de los Estados Unidos y de Europa provenientes de los siglos XVIII y XIX. Por mucho tiempo se han conservado procedimientos y expresiones en las disposiciones de nuestro vetusto Reglamento, y pese a que algunas siguen siendo funcionales, la actualización del régimen jurídico del Congreso es un reclamo generalizado por parte de los legisladores con el fin de lograr que los trabajos parlamentarios sean más dinámicos, funcionales y efectivos.

Por otro lado, las modificaciones constitucionales producto de las reformas políticas iniciada desde 1977 provocaron que el Poder Legislativo sufriera nuevas composiciones y afectara su funcionamiento. En 1979 la Constitución Política fue modificada dando una nueva composición al Poder Legislativo, y que obligó naturalmente, a reformar la legislación secundaria.

En la *readecuación* de la legislación secundaria a la reforma constitucional de 1979 dejó a la vista que el contenido del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso era insuficiente frente las necesidades de ese tiempo. Ya desde 1966 se habían presentado diversas iniciativas de reforma sin que tuvieran éxito. Por ello, varios diputados presentaron un proyecto de Ley Orgánica del Congreso General, la cual fue discutida y aprobada en mayo de 1979 durante un período extraordinario de sesiones. La Ley Orgánica de 1979, que con el tiempo se modificó en 1994, funcionó como un cuerpo legal que subsanara las lagunas de la ley de las disposiciones reglamentarias del Congreso.

La Ley Orgánica de 1994 es un esfuerzo por mejorar y perfeccionar las normas del régimen interno del Congreso. Sin embargo, este esfuerzo

no ha sido suficiente porque el Reglamento Interno no ha sido adaptado a los nuevos tiempos (sobre todo a las cuestiones funcionales del proceso parlamentario) que reclaman un trabajo legislativo más dinámico por lo extenso en el tratamiento de materias de diversa índole y la excesiva carga del trabajo legislativo de múltiples iniciativas.

En virtud de la necesidad de reformar el régimen interno del Congreso, el 22 de abril de 1995 se firmó un Punto de Acuerdo por todas las fracciones parlamentarias de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, para analizar las probables reformas a la Ley Orgánica y al Reglamento Interno. Con motivo de la suscripción de este Punto de Acuerdo, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias organizó un Seminario de Análisis para la reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que pudiera servir como un foro plural y objetivo que delineara planteamientos, necesidades, propuestas y líneas generales de acción para realizar un diagnóstico.

Al inaugurarse el Seminario de Análisis, los diputados coordinadores de las fracciones parlamentarias, y el Presidente de la Gran Comisión expusieron en sendos mensajes las aspiraciones y los deseos sobre el contenido del régimen jurídico interno del Congreso. La reforma conllevó al reconocimiento de sus nobles labores.

Los resultados y las conclusiones que arrojó el Seminario de Análisis sirvieron como base para la construcción de nuevos planteamientos a incorporar en un proyecto legislativo que se obtuviese en lo posterior. Sin duda fue un buen ejercicio que sirvió para replantear por las diversas fracciones parlamentarias sobre el papel y la labor del Poder Legislativo. Afortunadamente las propuestas de las fracciones parlamentarias lejos de tener diferencias entre sí, se aproximaban por las coincidencias. La necesidad práctica y el quehacer político hacían de este primer balance un compromiso común por fortalecer al Poder Legislativo.

De un primer análisis y *grosso modo* la reforma al régimen interno pueden definirse en estas *cuatro líneas generales de acción*:

**a) El fortalecimiento del sistema de partidos.**

Los partidos políticos y la pluralidad en una sociedad civil más participativa se han convertido en factores determinantes para el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas. En el parlamento mexicano la presencia de los partidos refleja la pluralidad del pueblo mexicano por sus preferencias políticas, lo que permite la civilizada discusión de las ideas en un marco de respeto y tolerancia en una era de inclusión y de consensos.

**b) La redifinición del Poder Legislativo frente a los otros dos Poderes de la Unión;**

En la reforma del Poder, el papel del Poder Legislativo se sitúa en un nuevo contexto. Las funciones que se ejercen por medio de los órganos del Estado, con diferentes competencias, plantea un delicado problema sobre la división del Poder Público. El poder se desconcentra en sus funciones para evitar el abuso.

La libertad política se asegura a través de la desconcentración del poder con el objeto de lograr un equilibrio, donde el poder sea quien frene al poder, garantizando así, que ningún poder predomine sobre los otros. La doctrina de Montesquieu retoma vigencia en cuanto las instituciones republicanas y democráticas se perfeccionan. Se asegura entonces la libertad del hombre por la desconcentración del poder a través de contrapesos para lograr un equilibrio.

El Poder Legislativo acrecienta sus facultades y funciones. La función legislativa es la función que se encomienda por antonomasia al Poder Legislativo, con excepción claro, de los casos que señala la Constitución. El acto típico de la función legislativa es la Ley. Sin embargo, el Poder Legislativo no se circunscribe, en la actualidad, a meras funciones legislativas; el papel relevante que juega el parlamento nacional como foro de expresión y análisis de la problemática nacional indican los albores de un sistema cada vez más equilibrado en la toma de decisiones gubernamentales.



*Angel de la Muerte del Museo Pedro Coronel*

**c) El papel del Poder Legislativo ante la sociedad civil y los medios de comunicación.**

En una sociedad más plural y participativa el Parlamento Mexicano desempeña una función más importante. Se han creado estrechos vínculos entre la sociedad y el Poder Legislativo, de tal manera que, se ha convertido en la máxima tribuna de expresión de la sociedad.

La sociedad civil demanda de sus representantes populares actitudes más firmes con los compromisos adquiridos con los electores. Hoy son más frecuentes los exámenes minuciosos sobre el desempeño de los legisladores. La labor del Poder Legislativo, es sin duda, vista con mayor interés por los gobernados.

No podemos negar que los medios de comunicación han jugado un papel importante en la construcción de la nueva cultura política en México. Con base en ello, las relaciones entre gobernantes, medios de comunicación y gobernados se ha vuelto más intensa. El Poder Legislativo debe abrir los cauces y los canales adecuados para establecer relaciones con los medios de comunicación social de modo de que se contribuya a difundir los acontecimientos y la diversificación de opiniones al interior del Parlamento para la formación cívica de los ciudadanos.

**d) La actualización de las instituciones, procedimientos y prácticas parlamentarias que permitan un Parlamento funcional y armónico.**

Anteriormente hemos dicho que muchas de las instituciones, procedimientos y prácticas parlamentarias han tenido su origen desde el siglo pasado, y pese a que algunas siguen siendo funcionales, se requiere de *actualizar* los dos ordenamientos internos a los nuevos tiempos. Las viejas exigencias junto a la Reforma Política de 1996, materializada en reformas constitucionales y legales, plantea nuevamente la necesidad urgente de la readecuación del régimen jurídico del Congreso al orden legal. Así, deben considerarse las lagunas de ley que aún persisten en la legislación correspondiente, el desechamiento de las figuras y procedimientos

obsoletos, el perfeccionamiento de las instituciones y procedimientos aún funcionales y la creación de nuevas figuras e instituciones parlamentarias que optimicen las labores de los legisladores.

Con el esfuerzo de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión la reforma al cuerpo legal interno podrá ser un éxito. La reforma al Poder Legislativo implica dar un diagnóstico sobre la exacta dimensión sobre los resultados de la reforma al Poder, al Estado. La reforma del Estado mexicano se encamina hacia la concepción de un Estado socialmente más justo. Por ello, el problema del bienestar colectivo, como aspiración legítima de las sociedades y los individuos, se plantea de manera particular, frente a un interés exclusivo en el que el estado y la sociedad que se ven obligados a reconocer el deterioro en ocasiones de las instituciones por las circunstancias, lo que significativamente ha llegado a alterar la organización misma del Estado. Hoy es tiempo de meditar sobre nuestra próximas acciones que optimicen las funciones, no sólo del Poder Legislativo, sino del Estado en su conjunto.

No es posible concebir a una sociedad ecuatorial cuando las desigualdades sociales marcan niveles de vida tan diferentes. Los parlamentos se convierten en las principales vías institucionales de convergencia de las fuerzas políticas, su vida interior asegura la vida social en forma pacífica y civilizada. La labor social del Estado y la creciente problemática nacional llevan a un aumento de responsabilidades y cargas, en las que deben buscarse soluciones consensadas y viables, gran parte de estas responsabilidades recaen en la función legislativa del Gobierno a través del Congreso de la Unión

Ante los graves problemas que afectan a la humanidad a finales del siglo, la democracia debe sobrevivir. Igualdad y libertad se ha convertido en la dicotomía filosófica inalcanzable de nuestro tiempo.

Nuestras reflexiones van más allá de los conceptos clásicos de la Ciencia Política. Los tiempos reclaman amplias reconsideraciones sobre la fundación de un estado moderno que responda a las necesidades de una sociedad más compleja en el próximo milenio. Sin duda alguna, los parlamentos contribuirán a ello.



*Vestíbulo del Museo Goitia*

# Los Parlamentos, su Composición y Normatividad Interna

FRANCISCO ARROYO VIEYRA

## I. Introducción

**E**n épocas recientes, empezó a crecer el interés entre los estudiosos por ubicar el papel que han tenido, y el que deberán tener los parlamentos en las sociedades contemporáneas. Esta preocupación que se generaliza, tiene apoyos importantes en lo conseguido en aquellos países de más larga y rica tradición parlamentaria; sin embargo, en ellos también hay puntos de evolución que se esbozan como deseables, a la vez que posibles, lo que permite la abstracción en varios niveles.

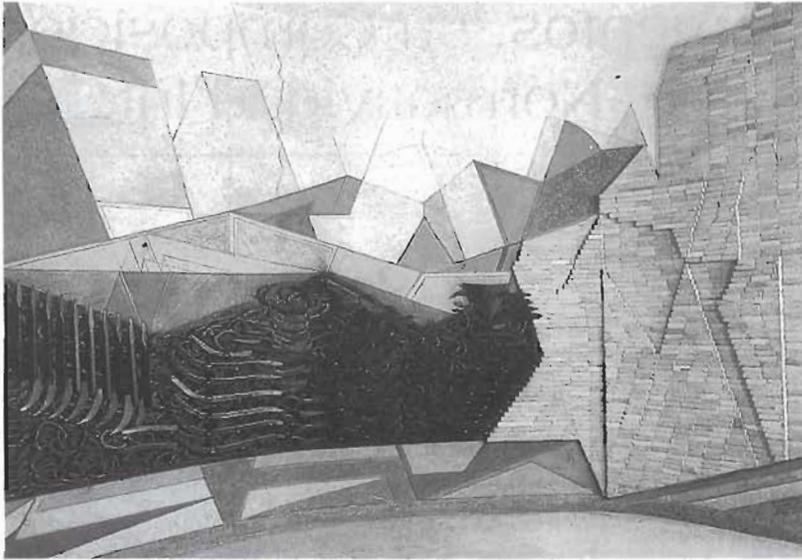
Aún cuando las teorías de Montesquieu y Tocqueville han sido materia de revisión, por parte de juristas y politólogos, para valorar su grado de vigencia tal y como fueron expuestas en su invaluable ordenación del Poder Público, el dispositivo parlamentario sigue siendo una constante de las sociedades democráticas y sus sistemas de gobierno.

Solo a modo de ejemplo, cabe recordar que Norberto Bobbio lo resume al establecer que el parlamento es parte esencial de la democracia y de la viabilidad de la convivencia social organizada. Mas todavía diversos aspectos de las democracias en perspectiva, pasan por este centro político que deben ser los parlamentos, porque es el Poder Legislativo, mas que en ningún otro, donde puede cobrar realidad el pluralismo social y político, la armonización de sus intereses y el diseño de tendencias deseables, y viables, para las sociedades modernas.

Es perfectamente posible, e intelectualmente lícito, dejar sentado un referente cuya presencia política es tangible: el tema del órgano parlamentario ha trascendido, como ya se dice, la cuestión acerca de su pertinencia o no en las democracias de fin de siglo frente al venidero el problema es mayor, más complejo: *como debe actuar el parlamento para*

### Francisco Arroyo Vieyra

*Actualmente es Diputado Local a la LVI Legislatura donde preside la Gran Comisión del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Es militante activo del P.R.I. desde 1973. En cuanto a su trayectoria partidista, fue miembro fundador del Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria, ocupando cargos de dirigencia en la capital del Estado y en el Comité Directivo Estatal; dirigente estatal de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares; miembro de la Comisión de Ideología del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I. y Vicepresidente de la XVII Asamblea Nacional del P.R.I. Es Presidente de la Conferencia Permanente de Coordinadores Parlamentarios Priístas de las Legislaturas de los Estados y Coordinador de Acción Legislativa del C.E.N. del P.R.I. Ha sido Diputado Federal por la LV Legislatura. Ha publicado una gran variedad de artículos y es miembro del Consejo Editorial de varias revistas. En el ámbito cultural, fue Coordinador del XI Festival Internacional Cervantino y Coordinador Ejecutivo de Radio y Televisión de Guanajuato.*



Fachada del Congreso del Estado

*mantener su naturaleza de poder equilibrador, y de representante, por esencia de la soberanía.*

Conforme a esta apreciación, nos permitiremos explorar dos vertientes que en nuestra consideración identifican el rumbo que debe seguir el parlamentarismo contemporáneo: la composición y la normatividad del órgano parlamentario.

## II. La composición del parlamento

Como ya lo expresan varios estudiosos, entre otros Duverger, Dahl y Pérez Serrano, el parlamento se ha venido transformando desde su condición de ser una institución de la democracia representativa a la de ser una institución, además, de representación ciudadana.

En esta circunstancia no hay anfibología que confunda, sino *momentun* de desarrollo. Hemos llegado a la más sana de las competencias entre dos factores, complementarios antes que excluyentes: tanto los partidos políticos como las organizaciones civiles pretenden acceder a las representaciones parlamentarias nacional y estatal, y cada vez más en función de intereses de la sociedad que partidistas. La tendencia es una clara pretensión de retomar la idea original del parlamento, de ser un cuerpo colegiado y deliberante de las causas sociales desde su diversidad, que ahí procuran su suma positiva.

Con esta perspectiva de estructura parlamentaria las democracias modernas van desechando

paulatinamente la cerrada representación partidista, precisamente cuando ésta se va mostrando poco fiel de la representación social.

La tendencia consignada no desecha, sin embargo, la participación de los partidos políticos, sino que, por el contrario, la fortalece. El proceso, empero, sigue, y los partidos enfrentan los desafíos de lograr extraer de la sociedad civil.

El fenómeno consignado es el que está moviendo a la transformación de la estructura del parlamento, pues en ésta se ha de dar cabida a la *democracia social* que parece ser el medio de conciliación entre sociedad civil y partido político.

El recurso ha sido cambiado a la naturaleza del funcionamiento de los partidos políticos, y muchos de estos postulan, además de sus militantes, a destacados líderes sociales, sustanciando la intención de estructurar, para una obligada renovación, a un parlamento equilibrado y de genuina representación social política.

## III. La normatividad del parlamento

Así, un punto toral en el parlamento contemporáneo es, indudablemente, la normatividad que regula su funcionamiento.

Carmela de Caro lo puntualiza: la funcionalidad del parlamento está, tanto en la decisión política como en la reglas que rigen a su interior.

De esta manera, la normatividad del parlamento debe generarse partiendo de dos principios: la democracia social y política y la eficiencia.

El primer principio descansa sobre la idea de la composición del parlamento, que como ya se dice refleja el momento de la pluralidad de partidos y de representaciones sociales. El segundo principio sugiere que el establecimiento de procedimientos y normas sean útiles para agilizar la función parlamentaria, porque la demanda social de ello ha crecido enormemente.

En tal contexto, la normatividad interna del parlamento debe atender, por lo menos, los siguientes aspectos: derechos y obligaciones de los parlamentarios, individual y en grupo; la garantía al

respeto a la filiación política y a la pertenencia grupal, en condiciones de igualdad y equidad; un mínimo código de ética parlamentaria para poder concordar interés parlamentario con intereses de terceros y de la sociedad; la conformación plural de grupos y comisiones de trabajo; la participación social, con la realización regular de consultas, foros, *buzones* para recabar propuestas ciudadanas; una estructura ágil y oportuna, que privilegie el profesionalismo del servidor público; reglas claras y suficientes para la discusión y el debate; transparencia en la administración presupuestaria.

La normatividad del parlamento debe reflejar el interés de sus componentes para arrostrar con éxito el compromiso social y político contraídos. Y también aquí las tendencias apuntan hacia allá, por ser parte de la revaloración de la función parlamentaria en las nuevas lógicas de las sociedades democráticas. Hay nuevos giros que tienden a privilegiar las funciones originales del parlamento, su composición plural y su condición de igual frente a los otros poderes.

#### IV. El caso del Congreso de Guanajuato

Apercibidos de estas nuevas realidades, estimulados por una sociedad que reivindica su pluralidad, y frente a diferencias de identificación partidaria respecto al Poder Ejecutivo en el Congreso de Guanajuato hemos reorganizado la tarea parlamentaria con resultados halagadores, por eficientes y prestigiosos, en términos sociales y políticos.

Hemos recurrido a herramientas básicas y las hemos desarrollado en la práctica. La convergencia para constituir intereses del Congreso Local como un todo, ha sido posible por el diálogo y la concertación. Hemos coincidido, todos los parlamentarios guanajuatenses, en la convicción de que el ejercicio del Poder Público debe atajar la tentación absolutista y favorecer controles de nítida codificación.

Con oportunidad asumimos que la división de poderes no puede implicar querrela permanente entre éstos, sino ser una

fórmula que coadyuve a distinguir funciones para que se complementen y controlen mutuamente, en función de garantizar un Poder Público eficaz y apto para dotar a la ciudadanía de satisfactores suficientes y de certidumbre democrática. Para que ello fuese viable, convenimos en que era menester vigorizar política y éticamente al Poder Legislativo e involucrarlo en un proceso de creciente profesionalización. En ello entró en juego la interrelación de los grupos parlamentarios y la necesidad de normarla, partiendo de la circunstancia de la convivencia de grupos parlamentarios con personalidad propia y capacidad propositiva real.

Así, resolvimos en una nueva Ley Orgánica este importante encauzamiento, la que contiene los aspectos que consideramos fundamentales, y que han resistido la prueba de su aplicación. Un primer Título se refiere a su carácter reglamentario de los preceptos constitucionales relativos, la integración del Congreso, su organización y funcionamiento, el objeto de sus atribuciones y la ele-



*Interior del Convento de San Agustín, hoy sede del obispado*



*Estela Maya, Museo Pedro Coronel*

mental precisión de que esta Ley no puede ser objeto de veto, ni requerirá su promulgación por parte del Ejecutivo.

En su Segundo Título, la Ley Orgánica refiere los procedimientos de la Comisión Instaladora y de la Constitución de la Legislatura, mientras en el Tercero se desarrolla el estatuto de los diputados: derechos, obligaciones, suspensión y pérdida de la condición de diputado, ética y disciplina parlamentarias.

El Título Cuarto describe la organización del Congreso, la Mesa Directiva, que define sus puestos a mayoría de votos, ordinaria o extraordinariamente; la Diputación Permanente se ha concebido para administrar el carácter discontinuo de la actividad parlamentaria, concordar la Ley Orgánica con las atribuciones constitucionales, prever el crecimiento, ya programado, del Congreso; la Gran Comisión sufre una profunda transformación para concebirse como instancia coadyuvante en la realización de las funciones del Congreso al aglutinar a los dipu-

tados de la mayoría, aportando a la gobernabilidad del Congreso y erigiéndose en vehículo de interacción con los demás grupos parlamentarios y con el exterior. Esta Comisión rinde sus facultades ejecutivas a la Comisión de Régimen Interno, que contiene la representación de todos los grupos parlamentarios. Además de ésta, las demás comisiones permanentes, también de integración plural, facilitan el trabajo de la Plenaria Legislativa. Los grupos parlamentarios son determinados en el Título Quinto, y agrupan, ya no en "fracciones", a los diputados que comparten el origen partidario, con lo que se asume el hecho de que llegan electos con esa representación. Esta ordenación aporta también funcionalidad para la toma de acuerdos al propiciar negociaciones entre coordinadores. El Título Sexto desarrolla la práctica parlamentaria en aspectos como la apertura y clausura de los periodos de sesiones, de estas en sí, del ceremonial y del orden público que debe observarse durante las sesiones, mandando a la generalidad de éstas como públicas, y sólo por excepción secretas.

En el Título Séptimo se describe el proceso legislativo: iniciativas, dictámenes, discusiones, votaciones, resoluciones y la expedición de leyes. El Jurado de Procedencia es materia del Título Octavo, para normar la sustanciación de las acusaciones contra funcionarios que gozan de fuero constitucional, del trámite para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. La organización interna del Congreso en materia administrativa se norma en el Título Noveno, además del papel de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Oficialía Mayor.

Con este importante documento político, los diputados guanajuatenses hemos dado cauce a una convicción, que es compromiso: concretar la modernización política de Guanajuato desde nuestras responsabilidades, empezando por el propio Poder que representamos, pero contribuyendo, desde la ley y el ejercicio político, a que los otros poderes hagan otro tanto.

## El Derecho Parlamentario.

CÉSAR GRAGEDA JIMÉNEZ

**E**s evidente la manera en que pueden presentarse cierto tipo de preguntas tales como si ¿en el término constitucional fuera lo mismo parlamentario que legislativo? poco a poco aclararemos la postura que toman algunos autores estudiosos del derecho; por el momento, sólo puedo decirles que es necesario determinar el concepto de nuestro tema.

Centrándonos en la escena jurídica debemos partir del concepto de derecho constitucional que para Kelsen “es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas y la creación de leyes que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales; esto es, la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y por último fijan la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado; crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución”<sup>1</sup>.

De lo anterior y de acuerdo al profesor Felipe Tena Ramírez, se desprenden ciertos principios: El primero obliga a que en la Constitución ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, que expresan y concretamente se sustraen de la invasión del Estado; se dividen en dos categorías: derecho del individuo aislado y derecho del individuo relacionado con otros individuos, la primera comprende ciertos derechos absolutos, como la libertad de conciencia, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, etcétera mientras tanto las segundas requieren de intervención ordenadora y limitadora del Estado, como la libertad de cultos, la de asociación, la de pren-

### César Grajeda Jiménez

*Es abogado postulante, egresado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Catedrático en las Universidades Tepeyac y Tecnológica de México en las materias de Derecho del Trabajo y Procesal del Trabajo. Ha dictado conferencias a nivel nacional sobre Derecho del Trabajo en instituciones públicas y privadas. Ha cursado diversos diplomados en Práctica Didáctica aplicada al Derecho; en Derecho Fiscal, en Impuestos sobre la Renta e IVA relacionados con el Derecho del Trabajo. Es miembro activo de la Asociación de Medicina y Ciencias Forenses, A.C.*

<sup>1</sup> Cfr. Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*; U.N.A.M. México, 1990. pp. 129—143.

sa, etcétera, en síntesis este principio encierra el dogmático. Localizado del primer artículo al veintinueve de la misma y, el segundo principio es el interior por medio de un sistema de competencias, es decir, la garantía orgánica contra el abuso del poder está principalmente en la división de poderes. La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la parte orgánica. En nuestra Constitución está ubicado desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, así como responsabilidades de los servidores públicos. Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal<sup>2</sup>.

Por lo tanto, conocemos entonces que el derecho constitucional debe reiterarse como la matriz constitucional del derecho parlamentario, no sólo por el abultado conjunto de normas que forman parte de él, sino justo porque la vida parlamentaria es continua y directa aplicación de las disposiciones y principios constitucionales.

Es más, el Derecho Parlamentario no puede darse más que dentro del sistema constitucional, desde el punto material e ideológico, esto es, como un régimen político basado en las ideas del Estado de Derecho, en la garantía efectiva de las libertades públicas, individuales y sociales y en el reconocimiento del sufragio universal.

Es entonces como se define al Derecho Parlamentario por los diversos juristas especificando su estudio del derecho constitucional.

El jurista Fernando Santaolalla define al Derecho Parlamentario: "como el conjunto de normas que regulan la organización y el funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas"<sup>3</sup>.

En este concepto se menciona únicamente la integración de un solo poder, el legislativo.

Otro de los conceptos por el estudioso del derecho argentino Humberto Quiroga Lavié, es el siguiente:

"Es el conjunto de reglas que regulan o rigen las actividades de las asambleas legislativas hacia adentro, esto es, una regulación de origen jurídico a nivel secundario dirigido a viabilizar la funcionalidad de las asambleas legislativas, y a establecer canales de comunicaciones aptos, con los otros poderes del Estado y con el pueblo legitima el desenvolvimiento político"<sup>4</sup>.

Sin embargo debemos recordar que si se habla de un derecho parlamentario hay que reafirmar los principios de la Teoría del Estado, al referirse a la división de poderes por Montesquieu, referida a la búsqueda y control de las atribuciones de cada poder para ejercer un buen gobierno<sup>5</sup>. En este caso al derecho parlamentario únicamente le interesa un poder: el legislativo.

Por último daremos la definición del doctrinario italiano Andrea Manzella, que manifiesta lo siguiente: "Es el conjunto de normas relaciones constituidas a su amparo, que regula la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias, entendida como órgano que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de Derecho"<sup>6</sup>.

Por consiguiente el Derecho Parlamentario son las Cámaras, los sujetos que crean el derecho y estos mismos sujetos son destinatarios del derecho creado.

Ahora conoceremos el concepto que nos proporciona el Doctor en Derecho Berlín Valenzuela, en relación al derecho legislativo.

"Lo llamaría así, si este se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley; de carácter doctrinario, filosófica, y en el campo de la técnica de la jurisprudencia"<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1975. pp. 21—25.

<sup>3</sup> Santaolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa, España, 1990. pp. 28—29.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*. Porrúa, México. 1987. pp. 1—3.

<sup>5</sup> Cfr. Montesquieu, Traducción del Instituto de Investigaciones de París; Press, París. 1970. pp. 172.

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas op. cit. p. 29.

<sup>7</sup> Ibidem. p. 41.



*Antigua Capilla de Mexicapán*

De lo anterior considero que el derecho parlamentario no debe hacerse a un lado en su estudio; debe seguir formando parte del contenido implícito que le den las fuerzas políticas como corresponde en una sociedad actual como la nuestra, con antecedentes de lucha desde el viejo mundo europeo occidental, que sintetiza la autonomía de la asamblea en las Cámaras siendo vencedoras del absolutismo.

### **Semblanza histórica del bicameralismo**

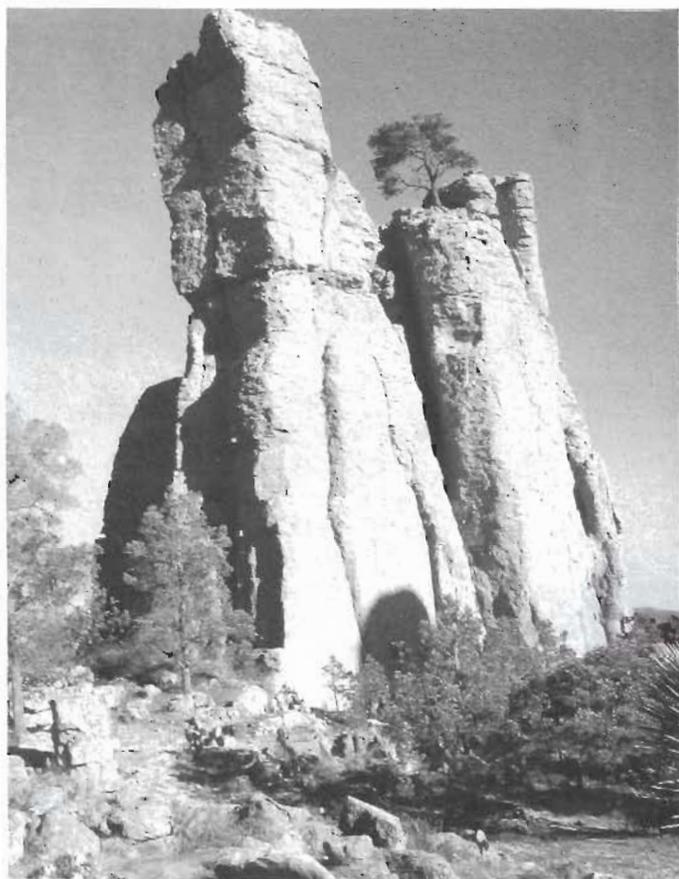
Al referirnos a este tema es necesario exponer los acontecimientos más relevantes del pasado, de las fuentes de decisión que representan legítimamente al pueblo; dentro, del poder legislativo como son, las Cámaras de Diputados y de Senadores o Cámara Alta o Baja dependiendo del país en estudio.

El doctrinario Pérez Serrano en su obra *Tratado de Derecho Político* manifiesta lo siguiente:

Se dice que los parlamento medioevales nacen divididos en dos o más brazos que representan a otros tantos estamentos, cuando las leyes deciden convocar a sus consejos reales a personas distintas

de las que tradicionalmente les asistían y asesoraban buscando su aprobación de ciertas medidas, especialmente tributarios, que de otro modo hubiesen sido difíciles de ejecutar. Por eso, los representantes lo son de cada estamento y se reúnen y deciden por separado, dando lugar a la división de los parlamentos en una o más Cámaras o brazos.

Esta configuración medioeval se perderá con el tiempo, y en la Edad Moderna, el propio Parlamento Inglés se presenta como una Institución Nacional, más que representativa de los estamentos (clases sociales), cuando se reinstauran las Asambleas o Cortes a raíz de la Revolución Francesa lo hacen con éste nuevo sentido, que lleva a prohibir el mandato imperativo de los antiguos brazos medioevales (cambiando así, la representación política). Sin embargo, perduran los rasgos del antiguo sistema: la división del poder legislativo, por un lado, y la composición heterogéneas de sus Cámaras, por otro; ambos elementos se implican mutuamente, pues si se divide éste poder es por el deseo de dividirlo, los



Sierra de Organos

excesos cometidos por la convención (unicameral) durante el movimiento de revolución<sup>8</sup>.

El Poder Legislativo como poder supremo es considerado demasiado peligroso para residenciarlo en una sola institución, por lo que se tiende a dividirlo, haciendo que los reyes o los gobiernos participen en el mismo a través de la iniciativa legislativa o de la facultad de sancionar las disposiciones aprobadas, y disponiendo no uno sino dos cuerpos colegisladores; de tal modo que no puedan aprobarse las decisiones más importantes de Estado sin el consentimiento de una y otra.

“El poder de fuera de esta dualidad se logra reservando una de estas Cámaras a determinadas clases o sectores o corporaciones sociales a la que se configura con un eminente sentido de clases. De ahí el sobrenombre de Cámara alta con la que fueron conocidas en estas Asambleas, contraponiéndose a la Cámara baja o (compuesta de parlamentarios elegidos por toda la pobla-

ción o cuyos impulsos y decisiones eran precisamente llamados a ser contrapesados de las primeras)”<sup>9</sup>.

Pero, el nacimiento del Estado Federal también a finales del siglo XVIII, determinará el surgimiento de un nuevo tipo de bicameralismo de base territorial en lugar de clase, es así como en los Estados Unidos de América también se siente la necesidad de implantar un sistema bicameral, pero dada la improcedencia de imitar la Cámara de Lores de la metrópoli, por la ausencia de lo que constituye la base social, la polémica se suscita entre los grandes y pequeños Estados, los primeros partidarios de que las dos asambleas reflejen la población respectiva y los segundos por el contrario.

Ahora bien, aplicando un criterio igualitario en ambos, la solución de compromiso se encuentra entonces en dejar la Cámara de Representantes para la representación proporcional de los ciudadanos y el segundo integrado siempre por dos senadores elegidos por cada Estado. Desde entonces el bicameralismo federal suele basarse en la existencia de una sola Cámara en que se representa a los Estados, y por consiguiente en modo similar, la segunda Cámara ya no representa a corporaciones o a estamentos privilegiados, sino a entes territoriales.

Y aún más surgirá una evolución merced a la progresiva democratización del Estado. Es así como en la Gran Bretaña *La Parliament* de 1917 hace a un lado a las Asambleas que carecen de raíz electiva, desde entonces las dos Cámaras o se democratizan o entran en un proceso de debilitamiento haciendo caer sus determinaciones en crisis, y es que en algunas ocasiones la Cámara alta a veces se equipara con la Cámara baja pero otras sus decisiones pasan a ser reiterativas<sup>10</sup>.

Mientras tanto, en España existe un bicameralismo ya controlado por las Cortes Generales creadas en 1978.

Es así, que en ese año se crea esa denominación a la institución parlamentaria concebido como órgano representativo del pueblo español, dicha denominación es conforme a la tradición institucional española, tomada en cuenta desde la Edad Media, en los distintos reinos que habitaban en España, como en el moderno constitucionalismo, que usa-

<sup>8</sup> Cfr. Pérez Serrano, H. *Tratado de Derecho Político*. Calpe, Madrid. 1976. pp. 167—189.

<sup>9</sup> Ibidem. pp. 203—205

<sup>10</sup> Cfr. Duvergier. *Instituciones Políticas de Derecho Constitucional*. Espasa, Barcelona. 1970. pp. 162—173.

do la expresión Cortes para referirse a las asambleas que asumían la representación estamental y a las Cámaras investidas del poder legislativo del Estado; por otro lado, la Corte general ha optado por la forma bicameral, en la organización del poder legislativo del Estado la cual dispone en su artículo 66.1 "Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado", con lo anterior establece que las Cortes Generales constituyen una institución compleja que necesita la congruencia de la voluntad de las dos Cámaras para la adopción de sus necesidades<sup>11</sup>.

Con esto existe un órgano de control y de mediación de las decisiones del parlamento español logrando con ello una mejor forma de satisfacer necesidades sociales.

Y ahora adentraremos al parlamento mexicano, para comprender y poder valorar el significado del Derecho Parlamentario que actualmente opera en nuestro país, es necesario recordar los múltiples intentos de lucha social interna para comprender el surgimiento del bicameralismo en el poder legislativo actual.

El jurista Antonio Martínez Báez, nos expone los acontecimientos de este tema, manifestando que los antecedentes en México no registran el concepto de parlamento en un sentido estricto, tanto en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, como en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año; únicamente exponía la misma que el Poder Legislativo de la Federación se deposita en un Congreso General compuesto por dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores que subsistió hasta la Constitución de 1857, debido al que el Poder Legislativo se depositó en una sola Cámara llamada de Diputados desapareciendo la de Senadores; en efecto, apenas promulgada aquella Constitución se dieron sucesivamente golpes en contra del Estado Mexicano por la intervención de Comonfort, que da como consecuencia la guerra de tres años, y bajo ésta el imperio, con lo que se generó el impedimento de la práctica constitucional ordinaria, más tarde al

obtener el triunfo de las armas republicanas el presidente Benito Juárez, convoca a el pueblo entre otros puntos para analizar la posibilidad de que el Congreso de la Unión, permitiera el cambio constitucional así el bicameralismo, este no fue rápido pues tuvo un período de discusión la cual abarca de 1857 a 1864; es entonces que en nuestra Constitución de 1917 que está en vigor señala expresamente en su artículo 50 "que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"<sup>12</sup>.

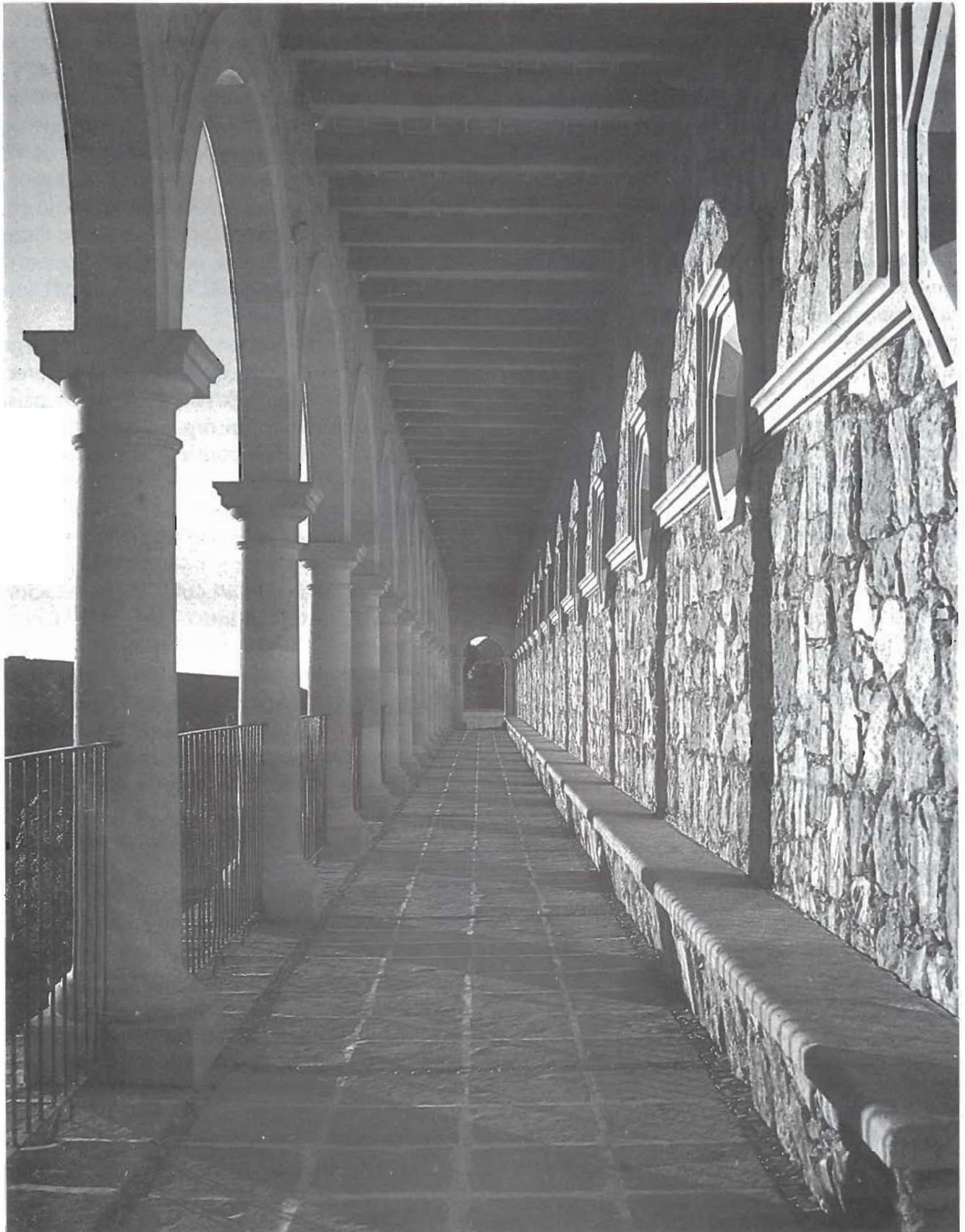
Consideramos que en México existe un gran avance dentro del funcionamiento del Derecho Parlamentario en comparación de otros países, debido a que tienen un órgano que tiene como principal función el de controlar las decisiones de las dos Cámaras de Diputados y de Senadores en los asuntos que más interesan y afectan al pueblo, su nombre es la Comisión Permanente, que está integrada por representantes de ambas Cámaras localizada en el artículo 78 constitucional, "el cual manifiesta durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente."

Como consecuencia de todo lo anterior fue indispensable crear un concepto de Derecho Parlamentario como el sentido de asamblea deliberativa que respeta la voluntad de las mayorías y de las minorías que conforman el todo nacional y que garantizada en derecho, su existencia y su expresión en forma libre y plural hacen posible el crecimiento de la democracia.

Las Cámaras y el Congreso, saben que la acción del gobierno de que forman parte en conjunto deriva de una política impartida en la opinión nacional y mantenida por un órgano nacido del sufragio democrático, sin olvidar que es la institución presidencial quien impulsa nuevas formas de perfeccionamiento democrático, que se dirige a los ciudadanos como a los partidos políticos para que cada quien muestre su talento en la participación electoral y dinamizando las leyes como las instituciones para liquidar la democracia estática.

<sup>11</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando. op. cit. pp. 29—36.

<sup>12</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Legislativas. op. cit. pp. 46—53.



*Mirador de La Bufa*

# El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Necesidad de Elaborar su Nueva Ley Orgánica.

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

## I. Introducción

**E**ste ensayo acerca del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos está basado en la ciencia política y en la ciencia jurídica, así como en sus métodos de investigación.

Para ello se estudiaron: 1) Instituciones (marco político-jurídico); 2) personas (diputados y senadores); 3) presupuestos (Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación para 1994, 1995, 1996 y 1997).

También se consideraron las variables: tiempos, espacios, circunstancias y sociedades.

## II. A ¿Cuándo y por qué surge el Parlamento (Congreso)? B ¿Para qué sirve?

**A.** La Carta Magna le fue dada a conocer por los señores feudales ingleses al Regente Juan Sin Tierra en 1214.

La Carta Magna contenía las exigencias de la aristocracia feudal para que el Regente explicara porqué cobraría más impuestos y en qué los utilizaría.

Así y allí surgió el Parlamento.

El Parlamento (legislativo) nació por la necesidad de limitar al poder (ejecutivo). Generó un equilibrio de dos poderes, complementado por otro poder más (judicial) integrado por jueces que darían solución a los conflictos en base a usos y costumbres y leyes escritas (contratos sociales).

El Parlamento se instituyó para limitar el poder del Rey y exigirle cuentas de los dineros (impuestos).

**B.** Un Parlamento sirve: 1) cuando le señala al Rey, mediante leyes, los cauces para realizar su trabajo y 2) autorizarle presupuestos para que lleve a cabo obras sociales y pedirle cuentas de los

### Miguel Ángel González Rodríguez

*Es Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Doctor de Estado por la Facoltà di Scienze Politiche dell' Università degli Studi di Firenze (Italia). Dentro de sus actividades académicas, ha sido catedrático en la Universidad de Guanajuato, en el Instituto de Capacitación Política del C.E.N. del P.R.I. y en diversas escuelas dentro de la Universidad Anáhuac. En los cargos que ha desempeñado, fue Secretario General de la Universidad de Guanajuato; Coordinador de Estudios Especiales en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, Director de Archivos y Publicaciones en la Dirección General de Investigaciones Políticas, en la Secretaría de Gobernación; Encargado de la Dirección General del Instituto Matías Romero; Director del Sistema de Información Legislativo en las LIII y LIV Legislaturas de la Cámara de Diputados; actualmente es Investigador "C" del Tribunal Federal Electoral. Es coautor del libro Derecho Legislativo Mexicano, cotraductor de Historia del Poder en Italia 1848—1967, ¿Qué cosa es la Democracia? y Derecho Parlamentario, es autor de Antología de la Ciencia Política. Tiene varias traducciones en trámite de procesos de cesión de derechos de autor.*



Vista general de la Exhacienda de Bernárdez

dineros públicos gastados. Se trata de un Parlamento que trabaja para bien de toda la sociedad.

Un Parlamento no sirve cuando deja en completa libertad al Rey y no le exige cuentas de los gastos que hizo. Se trata de un Parlamento que trabaja para el mal de toda la sociedad, es decir, trabaja para el beneficio del Rey y de sus cortesanos.

La institución del Parlamento, unicamaral en sus orígenes y después bicamaral, se exportó a otros países.

Montesquieu (francés) fue a Inglaterra a estudiar el sistema judicial inglés. Cuando regresó a su país, estructuró la teoría de la división de poderes y el equilibrio entre ellos.

La evolución histórica de las sociedades europeas occidentales nos muestra la aceptación y fortalecimiento del Parlamento que está a la base de la estructura del ejercicio del poder. El poder es uno pero para su ejercicio se divide en tres: legislativo (Parlamento), ejecutivo (Administración) y judicial (resolución de los conflictos).

La historia, maestra de la vida, nos enseña que la evolución de las sociedades no es la misma en todas ellas. Los tiempos, espacios y circunstancias influyen y moldean a las sociedades y a sus instituciones, y al ejercicio de sus ingresos y gastos.

Los emigrantes europeos portaron consigo pensamientos e instituciones, y al colonizar el Continente Americano los y las aplicaron de manera diferente.

Los habitantes de las 13 colonias del este norteamericano al lograr su independencia y crear a Estados Unidos de América como Estado soberano, lo estructuraron en república y al poder lo dividieron en tres niveles: federal, estatal y local. Asimismo el poder para su ejercicio fue dividido en tres: se creó un modelo propio diferente al eu-

ropeo. El legislativo ya no fue Parlamento sino Congreso (con senadores y diputados elegidos en procesos electorales) con funciones consecuentes a la naturaleza de su representación. El ejecutivo ya no se compartió entre dos órganos sino que se depositó en una sola persona elegida (no hereda el cargo). El judicial reafirmó su independencia de los otros dos poderes debido a los mecanismos de selección de sus integrantes.

Los principios y mecanismos del sistema político norteamericano fueron estudiados y aceptados por los mexicanos que, a su vez, con modificaciones crearon un nuevo modelo para su sociedad.

El modelo político norteamericano se gesta en la cultura occidental greco—romana luterana calvinista. El modelo político mexicano se gesta en dos culturas: la indígena y la occidental greco—romana vaticana. Por ello la división de poderes se entiende y aplica de manera diferente.

Así que el poder legislativo ya no es el parlamento sino el congreso. Y si atendemos a los orígenes históricos y evolución notamos que congreso de la república que no limita al ejecutivo ni le exige cuentas, dentro de la colaboración de poderes, es congreso que trabaja mal y no busca el mejoramiento político, económico, social y cultural de la sociedad que gobierna.

### III. El Congreso en los Estados Unidos Mexicanos: entre la Tiranía del Mayoriteo y la Tiranía de las Minorías. Tesis.

1. Estado sin historia es como persona sin memoria. La historia de México revela la lucha individual y social por la libertad. En nuestra historia, el poder legislativo, o sea, el Congreso, ha ganado las batallas por sobrevivir como institución. Desde la vigencia de la Constitución de 1917 las Legislaturas del H. Congreso de la Unión —con algunos años excepcionales— han sufrido el presidencialismo. Sin embargo, en la colaboración de poderes el renacimiento del Congreso se manifiesta ya en esta LVI Legislatura.

2. El nombre propio del texto constitucional mexicano es "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", por lo que expresa que el articulado es primero político y luego jurídico.

3. Los 136 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que entraron en vigencia el 1º de mayo del mismo año, han sido modificados en su conjunto casi 350 veces<sup>1</sup>, a las que hay que sumar las reformas habidas en 1995 y 1996.

4. Los cambios efectuados en el articulado de la Constitución mencionada son consecuencia de la dinámica social que regula. Menos del total de los artículos permanecen inalterados y ello se debe a que los principios que mencionan trascienden las variables de tiempos, espacios, circunstancias y sociedades, o, a que las interpretaciones—aplicaciones de esos artículos se llevan a cabo actualizando las variables mencionadas.

5. El Congreso de la Unión en base al articulado constitucional tiene facultades y obligaciones basadas en los principios de división de poderes. Ahora bien, la realidad indica que la división de poderes y su equilibrio se sacrificaron para favorecer al ejecutivo en los últimos 24 años.

Empero el renacimiento del Congreso es innegable. Así se revela del análisis de las actividades de la LVI Legislatura. El obstáculo es superar la tiranía del mayoriteo y la tiranía de las minorías.

### IV. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos y la Normatividad Creada por el Congreso General.

Las funciones esenciales actuales del poder legislativo federal son: 1) servir como fuerza de equilibrio en el ejercicio del poder público 2) elaborar las leyes y 3) ser el auditor externo del poder ejecutivo.

En la segunda función, las leyes que elabora el poder legislativo federal se dividen en dos: A) Aquellas que se aplican fuera del Congreso de la Unión y B) Aquellas que se aplican dentro del Congreso de la Unión. Estas últimas son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las doctrinas políticas y jurídicas acerca del Estado son innumerables. También lo son las que se refieren a las asambleas legislativas. Sin embargo, para evitar confusiones, es necesario ubicarlas en los contextos de las sociedades a las que se aplican.

En este ensayo nos limitaremos, en lo posible, a estudiar el derecho legislativo elaborado por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es la normatividad creada por el Congreso para aplicarse dentro de su ámbito y tiene la característica fundamental de que no interviene el titular del poder ejecutivo federal. Así lo establece la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º, párrafo segundo: "Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto".

La normatividad que nos ocupa es especial, diría muy especial ¿por qué? Porque tal vez sea el tipo de acuerdo jurídico creado por el poder legislativo que no es de aplicación general, por el contrario, se aplica a un caso particular. Pensemos en los acuerdos escritos entre congresistas para que por única ocasión y en determinado caso se reinicie una sesión o se limite el número de oradores, etc.

<sup>1</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, ed. marzo de 1995.

Los acuerdos entre congresistas, diputados y senadores, constituyen el verdadero derecho interno para cada una de las Cámaras y, en el caso, para el Congreso General.

Esta afirmación obliga a reconocer lo esencial del trabajo diario dentro de las Cámaras y lo periférico de las doctrinas y tesis que estudian y proponen derecho legislativo que no se aplica a la realidad de las actividades del Congreso que cambia día con día y hasta varias veces el mismo día. Por ello, los juicios doctrinarios que se expresan acerca de derechos legislativos anteriores deben hacerse con atención. Lo mismo puede decirse de derechos legislativos extranjeros que aun cuando impacten por su claridad no es posible aplicarlos a la realidad cotidiana de los trabajos en el Congreso General mexicano. ¡Esto no significa cerrarse a los precedentes históricos o al derecho legislativo de otros congresos o de otros parlamentos!

#### V. Delimitación del Marco Político—Jurídico.

En este trabajo de investigación político—jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos utilicé tres documentos normativos: 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 1º de mayo de 1917, y sus reformas hasta enero de 1997; 2) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979 y sus reformas publicadas en el Diario citado con fecha 20 de julio de 1994. El texto en que se basa este ensayo es la edición (octubre de 1994) de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura del H. Congreso de la Unión y supervisada por la Oficialía Mayor de la misma Cámara y por la Dirección General de Crónica Parlamentaria; 3) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934,

así como las reformas que se le han hecho, y mencionadas en la edición (octubre de 1994) ordenada por la H. Cámara de Diputados LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, supervisada por la Oficialía Mayor de la misma Cámara y por la Dirección General de Crónica Parlamentaria.

#### VI. Necesidad de una Nueva Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Grandes y muy loables han sido los esfuerzos para elaborar la doctrina y la normatividad de la vida interna del Congreso de la Unión. Son numerosos los trabajos serios elaborados sobre el tema. Pero seamos realistas y después de un análisis cuidadoso llegaremos a la conclusión de la necesidad de una nueva Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Introducción, pp. III-VI, y los Antecedentes pp. VII-XXIX, publicados en la edición ordenada por la H. Cámara de Diputados LV Legislatura<sup>2</sup>, así como el atento examen del articulado de la misma Ley Orgánica manifiestan la necesidad mencionada, ya que:

1) Es urgente atender las últimas reformas constitucionales y electorales (piénsese a la integración del Senado, a la desaparición del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados respecto a la calificación de la elección presidencial, etc.).

2) También son necesarias modificaciones en el articulado del Título Primero, del Congreso General, ya que ha sido violado —y no excepcionalmente— sino de manera continua y cada vez más grave, llegando a límites inconvenientes para el bien de la República y no ya tan sólo para el bien del Congreso General.

3) En el Título Segundo, De la Cámara de Diputados, sería conveniente el replanteamiento de varios artículos: 15, 17, 19, 20, 27, 31; del 42 al 58, con el fin de actualizarlos y hacer com-

<sup>2</sup> *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, actualizada con las reformas aprobadas hasta julio de 1994. Ed. de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura, del H. Congreso de la Unión, supervisada por la Oficialía Mayor de la misma Cámara y por la Dirección General de Crónica Parlamentaria, octubre de 1994.

patibles, lo más posible, las comisiones y comités con las comisiones y comités de la Cámara de Senadores, respetando la naturaleza de las funciones propias de cada Cámara.

4) En el Título Tercero, de la Cámara de Senadores, sería oportuna la revisión de los artículos 59 y 60, y del 74 al 90, para actualizarlos y establecer una congruencia, la más adecuada posible, entre las actividades de las comisiones y comités con las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, respetando la naturaleza de las funciones propias de cada Cámara.

5) En el Título Cuarto, De la Comisión Permanente, deben reconsiderarse los artículos 105, 106, 108, 110, 112, con el fin de reestructurar las funciones de la Comisión Permanente para: evitar que resuelva asuntos trascendentales como designación y ratificación de altos funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial, impedir que funcione contemporáneamente con el Congreso, prohibir que realice el examen y aprobación de dietas, sueldos y gastos de las Cámaras, etc.

## VII. Necesidad de Cuatro Nuevos Reglamentos para: El Congreso General, La Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos está vigente desde marzo de 1934 con las reformas que se le han hecho<sup>3</sup>.

Ahora bien es un reglamento que se aplica e interpreta para cuatro órganos legislativos diferentes. ¿Por qué no elaborar 4 reglamentos, uno para cada órgano legislativo? ¿Qué acaso son iguales la estructura, composición, funcionamiento y competencias de los 4 órganos legislativos?

El trabajo por hacer es difícil debido a la naturaleza propia del derecho del Congreso, como se ha señalado, ya que en ocasiones, cambia en un solo día varias veces a causa de los acuerdos entre los grupos partidistas reconocidos.

Los 214 artículos del vigente Reglamento estructurados en 15 títulos concentran las reglas del juego diario de los 4 órganos del Congreso. Sin embargo, las dos últimas y gravísimas crisis vividas por el poder legislativo federal aconsejan elaborar 4 reglamentos diferentes.

¿Qué acaso ya se olvidó la severa crisis política que provocó la calificación presidencial en 1988? ¿Qué acaso ya se superaron las consecuencias económicas de la reforma del 14 de febrero de 1995 a la Ley de Ingresos?

Pienso que la solución constitucional que dio el poder legislativo federal a las dos severas crisis históricas mencionadas, fue la más conveniente, es decir, se votó por el mal menor.

Pero ello no hace olvidar que durante esas históricas sesiones el Reglamento fue rebasado.

Además, se han agravado las violaciones al Reglamento en los últimos 9 Informes de Gobierno del C. Presidente de la República.

## Conclusiones

1. Elaborar nueva Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 4 nuevos reglamentos. Uno para cada uno de los 4 órganos que componen el poder legislativo federal.

2. Fortalecer al Congreso de la Unión para que cumpla sus funciones constitucionales dentro del principio de colaboración de poderes y no de conflicto de poderes.

3. Para asegurar el renacimiento del Congreso de la Unión es necesario, al menos, duplicar el presupuesto de casi 2 mil millones de pesos que tiene señalado en el Decreto de Egresos para 1997 (publicado el 23 de diciembre de 1996).

Esos dineros servirían para terminar su casa en el Palacio Legislativo, crear el gran centro legislativo nacional de consulta permanente, contratar investigadores y técnicos especializados cuyo trabajo permanente supere las dificultades que genera la no—reelección de diputados y senadores.

<sup>3</sup> En la introducción, p. IV, *op. cit.*, en la nota 2.



*Llegada al Observatorio Meteorológico situado en La Buña, por el teleférico*

## Principios democráticos y parlamentarismo\*.

ROSA MARÍA DE LA PEÑA GARCÍA.

Conforme a lo señalado por Lasalle, la constelación política conformada por las fuerzas sociales traducidas en factores efectivos de poder, es la que traza la constitución estatal. Por ello, en México el tránsito de una realidad política no competitiva a otra que sí lo es, requiere una nueva institucionalidad que garantice la convivencia armónica dentro de la pluralidad, así como formas justas para dirimir conflictos. Esto último ha centrado la atención sobre la administración de justicia y el deseo de construir espacios de imparcialidad autónomos e independientes a fin de lograr certeza y confiabilidad en nuestros procesos electorales. A ello se debe el novedoso ensayo representado por un Instituto Federal Electoral dirigido por ciudadanos comprometidos con la imparcialidad, pero elegidos por los partidos políticos nacionales a través del método del consenso y, por otra parte, la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Cabe destacar que el proceso referido, no obedece sólo a un cambio de orden político. Se trata más propiamente de la progresiva respuesta del aparato político a la transformación operada integralmente en la sociedad mexicana que toca a la vez aspectos culturales, sociales, y económicos. Esta es la verdadera causa de la transición que estamos presenciando. En su sentido profundo tiene que ver con un cambio de enfoque que transita de un desapego por la diversidad y la competencia, a un aprecio por la pluralidad y el debate. Tal cambio de actitud representa nada menos que el paso a la sociedad abierta, para usar la expresión de Popper.

Así, la transición a la democracia es impulsada por la sociedad cuya pluralidad política también

### **Rosa María de la Peña García**

*Licenciada en Derecho por la Facultad de derecho de la UNAM. Fue Delegada Alterna por México en la Conferencia Internacional de la Mujer celebrada por la ONU. De igual forma, fue Diputada Federal Suplente por el Distrito XIV del Distrito Federal. Es profesora fundadora de la materia de Ética Jurídica en la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha publicado diversos libros sobre comercio internacional y ética jurídica. Es columnista de la revista internacional "Visión" y actualmente es Coordinadora de Proyectos Especiales del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.*

\* En este trabajo se reproducen secciones de un libro de la autora, próximo a publicarse bajo el nombre de Ética Democrática.



Capilla de la Exhacienda de Bernárdez

ha sido creada por ella, bajo sus condiciones. Hoy se impulsan formas para que los nuevos actores políticos puedan participar en la organización del poder y tomar decisiones estratégicas. Ello es así, porque la sociedad mexicana se está expresando en una forma distinta y requiere una organización estatal que de cauce a su nueva forma de ser. Consecuentemente, la pluralidad actuante que tenemos llama a realizar modificaciones en la estructura estatal, para darle cabida.

La circunstancia así generada impone que el foro político por excelencia, donde se expresa de manera natural esa nueva pluralidad, el Congreso de la Unión, adquiera un papel fundamental no sólo propiamente durante la transición, sino en el nuevo tipo de régimen que a partir de ella se genere.

Lo anterior, en virtud de que el cambio hacia la democracia plural inside en el fortalecimiento del

equilibrio de los poderes, involucrando la fuerza de los partidos opositores en el contrapeso al que se refiere la teoría, pero también introduciendo la posibilidad de una colaboración armónica para decisiones más legítimas y ponderadas en beneficio del país, que aquéllas de las que fue capaz de generar el régimen de presidencialismo autoritario que hoy deseamos superar. Ello supone el fortalecimiento del Poder Legislativo, el cual debe ocurrir en la ampliación y profundización de sus funciones de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, pero también debe implicar una sujeción más rigurosa del Poder Legislativo al control constitucional, función que en nuestro país, hasta ahora, se deposita en la Suprema Corte de Justicia.

El tratadista italiano Silvano Tosi define al derecho parlamentario, "en sentido restringido, como el estudio del conjunto de las relaciones político—jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento"<sup>1</sup>.

En la perspectiva de la reforma democrática, agendada por los legisladores integrantes de la Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado, el tema del fortalecimiento de la división de los poderes y del Poder Legislativo, tienen que ver con la forma de convivir sin detrimento de las diferencias, entre los grupos parlamentarios que conforman la mayoría y las minorías. A estos conceptos y a su relación con el método democrático, se refieren las líneas siguientes.

### I. Sobre los principios democráticos.

La democracia es un método, una aplicación lógica que, sin embargo, desarrolla presupuestos éticos. Es decir, parte del reconocimiento de que todos los humanos somos igualmente capaces de diferir o coincidir en las formas de resolver los asuntos públicos y de advertir la injusticia. Ya Pericles en el siglo V a. C. observaba que "Si bien sólo unos pocos son capaces de dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Derecho parlamentario*. Instituto de investigaciones Legislativas, México, 1996, pp.12 y 13.

<sup>2</sup> I. Citado por Karl Popper en *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ed. Planeta, México, 1992, p. 20.

La democracia surge también del reconocimiento de la falibilidad humana y de que por acertado que parezca, un enfoque es sólo eso, una visión parcial del problema que se intenta abordar. De manera que las soluciones propuestas siempre pueden ser mejoradas mediante decisiones más adecuadas o mejor informadas. Así la democracia, como método para convivir entre seres igualmente libres, es la versión política del método del ensayo y el error que intenta acceder a la verdad mediante aproximaciones y oportunidades siempre abiertas a la rectificación.

El principio de la publicidad y el del equilibrio en el debate están íntimamente ligados a la lógica democrática de la decisión. Para el ejercicio democrático, es deseable que cada decisión sea tomada de manera informada y orientada, mediante la propaganda política y la confrontación equilibrada de las ideas.

Del enfoque ético de la democracia, es decir, del reconocimiento del idéntico valor individual para la participación en las decisiones colectivas, deriva una lógica aplicable que se expresa en actitudes identificables en la forma de principios, como son:

1. **El principio democrático de la publicidad.** Supone razonar en público, decidir de cara al pueblo, sin secretos. Así, debatir, confrontar ideas, argumentar públicamente, son ejercicios indispensables en toda democracia. Tanto la propaganda política, versión monológica, como el debate público, versión dialógica, tienen la función de orientar la decisión de la ciudadanía en su ejercicio democrático, o sea, la selección de las directrices generales del mandato y los responsables de cumplirlo.

2. **El principio del equilibrio en el debate político.** Se refiere a que debe existir simetría en las oportunidades para que cualquier minoría pueda convertirse en

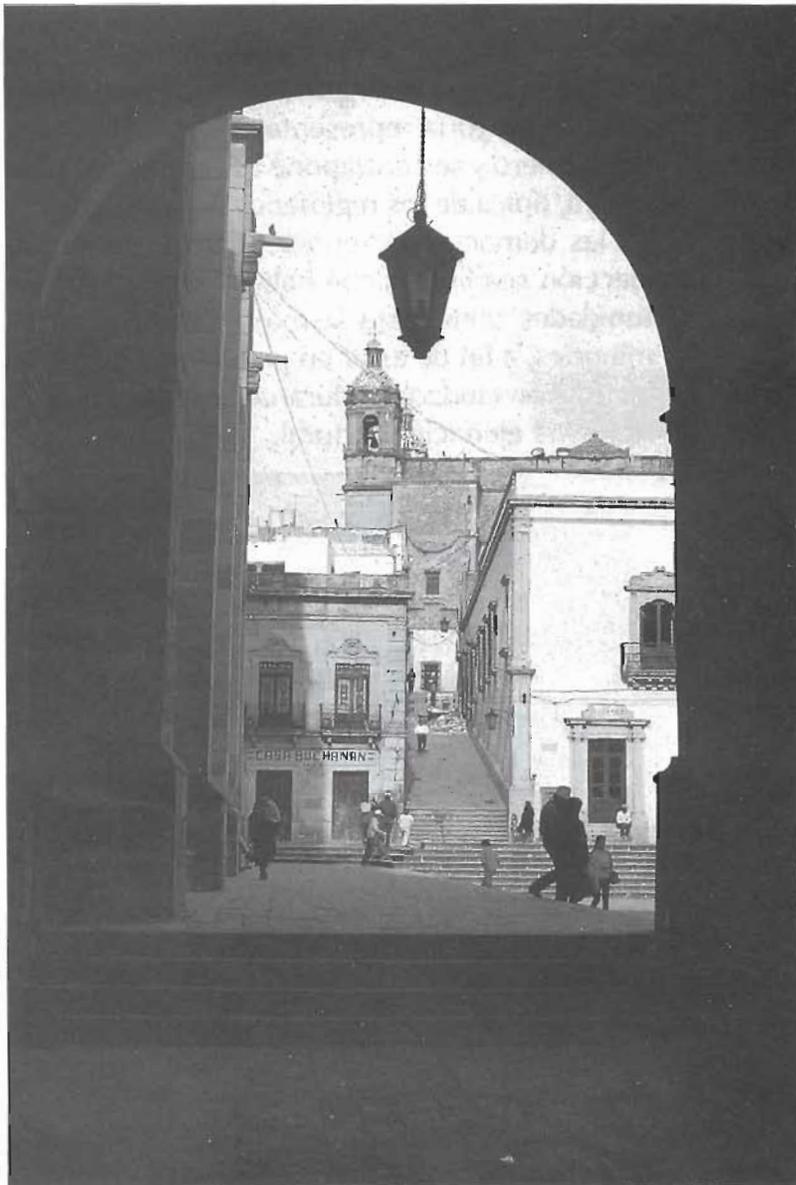
mayoría. Ello, mediante la libre elección del ciudadano entre consenso y disenso, por lo que es indispensable que ninguno de ellos sean impedidos.<sup>3</sup> La mayoría representa al consenso del mayor número y se contrapone a la regla de la unanimidad, típica de los regímenes no democráticos<sup>4</sup>. En las democracias representativas, para que la elección sea libre, debe haber igualdad de oportunidades tanto para la mayoría como para las minorías, a fin de estar en posibilidad de orientar la decisión ciudadana durante el tiempo previo al siguiente ejercicio electoral.



Interior del antiguo templo de San Francisco, hoy sede del Museo Rafael Coronel

<sup>3</sup> Sobre la necesidad de que ni el consenso, ni el disenso sean impedidos, consúltese a Norberto Bobbio en *Le ideologie e il potere in crisi*. Le Monier, Florencia, 1981, p. 39.

<sup>4</sup> Cfr. Baca Olamendi, Laura. *Diálogo y Democracia*. IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 13, México, 1996.



Uno de los lugares más atractivos de Zacatecas es el Palacio de Mala Noche

**3. Ánimo para la rectificación.** Este rubro supone una disposición para la rectificación en dos instancias de decisión: personal y colectiva. En el primer caso se trata, no sólo de tolerar sino de mantener una actitud sincera para el diálogo y la búsqueda de la mejor solución, aún cuando ella implique el reconocimiento de la propia insuficiencia o equivocación. En el segundo, se trata de disponer canales abiertos a la crítica, a la competencia, a la confrontación y al debate público.

**4. Carácter provisional de la mayoría.** En virtud de que se asume la necesidad de rectificar, mejorar o cambiar las decisiones que han sido

adoptadas por la regla de la mayoría, el enfoque democrático contempla que ninguna decisión, fuera del respaldo a los principios éticos de la democracia, puede tener un carácter permanente. Por ello, el método democrático debe disponer de oportunidades en el tiempo para el cambio de los programas públicos y de sus responsables.

**5. Confrontación pública de las diferencias.** En el enfoque democrático la competencia es valiosa e indispensable, es fuente de progreso. De ahí la necesidad de ofrecer a la ciudadanía, opciones claras y distintas entre las cuales elegir.

**6. Igual dignidad entre mayoría y minorías.** Ante la necesidad de normar criterios para expresar su preferencia, es indispensable que no falte a los ciudadanos, la confrontación de entre las diversas corrientes políticas. En vista de que regla de la mayoría sólo es justificable para un periodo determinado, a fin de preparar el siguiente ejercicio electoral, la minoría es igualmente importante que la mayoría porque posibilita la confrontación de las ideas, el ejercicio crítico, el señalamiento de posibles fallas y nuevas propuestas de solución. Sólo así puede la ciudadanía, informar sus decisiones. La falta de disenso, de crítica, imposibilita la rectificación y produce estancamiento. Ambos, consenso y disenso forman un todo, un equilibrio dinámico generador de progreso.

**7. Pluralidad incluyente.** A diferencia de la antigua democracia griega que era directa, las modernas democracias son todas pluralistas, en virtud de que se organizan a través de una suerte de sociedades parciales que obedecen a intereses diversos y que suponen representaciones en el concierto político, al interior y al exterior de los estados modernos. Además del pluralismo político, la pluriétnicidad, la plurinacionalidad, el multiculturalismo, los sindicatos, las cámaras patronales y las ONG's, son ejemplos del moderno pluralismo civil que sin comprometerse necesi-



Fachada del Museo Regional de Zacatecas

riamente con algún partido político, aspira a influir en las decisiones políticas. En tanto el poder democrático se dispone de manera ascendente para controlar al poder autocrático que es descendente, la lógica de la pluralidad, contempla la división del poder, es decir se dispone contra el poder concentrado, o sea, el monocrático.<sup>5</sup> La idea de la pluralidad incluyente descansa en reconocer la libertad para diferir y defender intereses propios, pero en un ambiente de armonía, respeto y medios de acuerdo, negociación y, más que tolerancia, ánimo sincero para proteger e incluir el ejercicio crítico como posibilidad de perfeccionamiento.

## II. Dialéctica y Armonía

En cuanto al método y sus premisas, conviene recordar las divergencias entre la concepción democrática y el materialismo histórico ideado por Marx y Engels a partir de la dialéctica hegeliana. Entre ellas está el tratamiento de los conflictos ante

el concurso de distintas autonomías. Mientras para el materialismo histórico el conflicto se resuelve por la prevalencia de una posición sobre su contraria, candidata esta última a ser absorbida o eliminada; la democracia contempla la vía armónica de solución porque parte de un enfoque radicalmente distinto: considera potencialmente enriquecedora cada opinión, ante la perspectiva de aprovecharla como aportación.

Al método armónico de la democracia, le es preciso cuidar la diferencia y la originalidad, en aras de alimentar la decisión pública con el torneo de opciones genuinas. Pero ello parte de un enfoque científico especial: el que asume que el progreso se consigue por aproximaciones sucesivas, a través del ensayo y el error, y que ninguna decisión humana es definitiva, que debe permanecer siempre a prueba. Por ello es indispensable dejar la puerta abierta para que si alguien la encuentra, muestre una mejor manera de resolver.

<sup>5</sup> Sobre este tema, consúltese a Norberto Bobbio en *El Futuro de la Democracia*. FCE, México, 1986.



*Palacio de Gobierno*

La variedad es valiosa para la democracia. No así la unanimidad, siempre sospechosa. En general desde el enfoque democrático, el dogma y la **unanimidad** son generadores de estancamiento. De ahí que el debate sea visto como inevitable y se advierta indispensable. Ello, porque obedece a esa especial realidad humana expresada en el fenómeno ético, donde asuntos como la libertad y la imaginación creativa determinan la capacidad para modificar el mundo.

Añadir elementos distintos para armonizarlos, es el reto constante de la democracia y su último fin, porque cada elemento es preciado para el conjunto, una pieza insustituible, una posibilidad de riqueza, información o rectificación. Es más, desde este punto de vista, el conflicto es una oportunidad para enriquecer las variantes. Así, a la democracia corresponde la tarea de aprovechar la diferencia de manera

creativa sin contemplar la eliminación de ningún elemento. Por ello, los tiempos y las oportunidades son instrumentos indispensables para el concurso armónico, pacífico de los participantes.

El enfoque dialéctico, en cambio, tiende a desestimar a uno de los elementos en pugna, porque asume que sí es posible conocer una supuesta verdad, digna de ser impuesta sobre otra contemplada como razón inferior. Usa la vía de la descalificación del contrario y contempla su eliminación, absorción o sujeción. El problema que desde la otra perspectiva se advierte, es que la lógica dialéctica que contempla la lucha de contrarios y avanza sintetizando, es incompatible con la realidad ética que define al ser humano: su valor individual expresado en la idea de su condición de fin en sí mismo.

En general, el concepto de armonía implica una perspectiva desde la cual, cada elemento es valio-

so y respetable, por ello, la idea de armonizar, revela el método que sí es compatible con la realidad humana donde cada quien es una edición única insustituible y capaz de aportar una percepción original, propia, que concurre al encuentro de las demás, igualmente respetables. Después de todo, ¿Quién puede estar completamente seguro de que la razón le pertenece? Sólo los absolutistas, los autoritarios y los dogmáticos. Empero, ningún signo ideológico sea de derecha, de izquierda o de centro queda a salvo de estas plagas intolerantes.

Esencialmente la democracia desarrolla una concepción axiológica de la que se desprende una racionalidad aplicable. Su cometido es facilitar la convivencia entre seres libres e iguales, potencialmente capaces de distinguir entre lo justo y lo injusto. Estructuralmente considerada, la primera característica que de ella se observa es su carácter disensual.

Porque la democracia es el método para ordenar el concurso de las autonomías en las decisiones públicas, uno de sus requerimientos indispensables es mantener canales abiertos a la crítica, como vía insustituible de rectificación en las decisiones públicas. La crítica, en el enfoque democrático, más que "tolerable" es valiosa e indispensable. Es una condición para la prosperidad.

La clave está en que el sistema disponga de mecanismos eficientes, concebidos para aprovechar armónicamente la divergencia natural entre seres libres, y que al mismo tiempo sea capaz de ofrecer igualdad de oportunidades para desarrollar las premisas éticas comunes a todo ser humano. De tal acuerdo entre individuo y sociedad nacen ventajas mutuas porque por un lado el conjunto social entra en posibilidad de beneficiarse del potencial creativo de cada uno de sus miembros y, por el otro a cada participante le quedan garantizadas las condiciones necesarias de libertad para desarrollar sus propios fines, vocación y capacidades. Ello, con la única limitación de no interferir con los idénticos derechos de los demás.

Resumiendo, los Estados Constitucionales modernos, surgidos a partir de la idea del poder dividido, limitado, ejercido bajo el principio de la pu-

blicidad y controlado por los ciudadanos mediante el sufragio universal recientemente logrado, así como por la libertad de expresión y asociación; obedecen a una jerarquía de valores que la teoría democrática intenta estudiar y desarrollar en la búsqueda de la convivencia armónica entre seres igualmente dignos y libres.

Al igual que la antigua democracia de los griegos, la moderna se finca en un sistema concebido para aprovechar el disenso como medio de superación y progreso. Sus procedimientos buscan armonizar la participación de elementos diversos, respetando su integridad. A diferencia de otras concepciones políticas, la democracia sí asume tanto las limitaciones, como los valores y aspiraciones que definen al ser humano. A saber: la dignidad, la libertad, la justicia, la igualdad de oportunidades, la equidad, la cooperación, el respaldo a las reglas acordadas, el derecho temporal de la mayoría, la igual dignidad del disenso para persuadir, la simetría en el ejercicio crítico y el debate, el reconocimiento de la falibilidad humana, la oportunidad para el ensayo y el error, el diálogo y la rectificación, la conciliación. La democracia proporciona medios para impedir la arbitrariedad del ejercicio autocrático y como una aportación moderna a la teoría democrática de los antiguos, el pluralismo, forma policrática de las sociedades modernas, permite la acción contra el ejercicio monocrático del poder, o poder concentrado, que también ha sido fuente de arbitrariedad en contra de la ciudadanía.

En conclusión, la eficacia de la concepción pluralista de las modernas democracias, radica en que posibilita un tratamiento pacífico de los conflictos, surgidos naturalmente entre individuos e identidades colectivas con opiniones distintas, pero igualmente valiosas. La consecuencia de todo ello deriva en un equilibrio dinámico que contempla oportunidades respaldadas por todos para ensayar propuestas, conforme a las reglas de la responsabilidad temporal de la mayoría, de la proporcionalidad en la representación y de la igualdad del derecho de las minorías para persuadir y contender hacia la formación de nuevas mayorías. Así la democracia es la mejor fórmula conocida para garantizar estabilidad, paz y desarrollo.



*Notables ejemplos de la riqueza de las máscaras mexicanas en el Museo Rafael Coronel*

# Rousseau versus Montesquieu: Democracia Directa o Democracia Representativa.

MIJAIL MÁLISHEV, MANOLA SEPÚLVEDA GARZA

**E**s bien sabido que el término "democracia" significa un gobierno de todos para todos y en beneficio de todos: esta forma de organización del poder se expresa mediante la voluntad del pueblo, quien tiene la libre oportunidad de emitir su opinión y, aunque no es la voluntad de todos la que prevalece es la de la mayoría la que obtiene el derecho al poder. En un gobierno democrático la voluntad del Estado está integrada por la del pueblo, por consiguiente, el pueblo, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo su sujeto. La soberanía reside originalmente en el pueblo. Ningún poder es legítimo si no proviene de la decisión popular. No obstante, ésta tampoco es válida si no es la expresión integral de la multitud de voluntades independientes y responsables de los ciudadanos que la componen. En el vocabulario político de la época moderna el término «democracia» implica, además, la participación de los representantes de la mayoría en el poder.

Por otra parte, la opinión de un colectivo, hasta unánime, no siempre expresa la voluntad auténtica de sus miembros. En algunos casos, esta opinión puede expresar un estado de agitación anímica del grupo (cuando cada uno está "fuera de sí"), en otros, la indiferencia en relación a alguna decisión tomada; puede ser también, que se trate de una opinión manipulada, presionada o de algún modo comprada. Ya a los pensadores antiguos les preocupaba reflexionar sobre las condiciones en que "demos" se convertía en "oclos". Esto sucede cuando las asambleas populares se transforman en objeto de violencia por parte de tiranos, se someten a la manipulación demagógica o a amenazas a los que constituyen la minoría. Cualquier grupo votante puede degenerar en vulgar si se limita la voluntad independiente y autó-

## Mijail Málishev

Profesor—Investigador de la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Filosofía de la Universidad de Urales (Rusia) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Tiene diversas publicaciones en el área de filosofía política, historia de la filosofía y antropología filosófica.

## Manola Sepúlveda Garza

Profesora—Investigadora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Doctora en Antropología de la Escuela de los Estudios Superiores de París (Francia). Ha publicado diversos trabajos sobre historia de la educación, política agraria e historia social.



Vista general de la Hacienda Trancoso

noma de cada uno de sus integrantes. Este tema, apenas esbozado en la antigüedad, obtiene mayor claridad conceptual en el pensamiento político—jurídico de la época iluminista. A este respecto merecen atención las reflexiones de Jean—Jacques Rousseau.

Desde el punto de vista del pensador francés, el Estado republicano debe contener dos premisas inquebrantables: la "voluntad general" y los individuos libres que subordinan sus intereses privados al colectivo social. Ninguno de estos dos principios debe sacrificarse a favor del otro. Para el pensador francés, la "voluntad general" no es un agregado mecánico o la suma aritmética de voluntades particulares. La voluntad general es inalienable e indivisible mientras que las voluntades individuales son modificables y cambiantes. Sin embargo, por más que la "voluntad general" y los intereses particulares pueden ser diferentes, la encarnación de la primera en la práctica política se lleva a cabo a través de la suma de las voluntades individuales. Rousseau fue partidario de la así

llamada democracia "directa" o "plebiscitaria"; negaba la idea de la representatividad popular, pues consideraba que cualquier delegación de la voluntad (individual o colectiva) está preñada de su tergiversación. Una decisión política seria debe ser adoptada por todo el pueblo así como se practicaba en las ciudades—Estados de Grecia antigua o en los cantones de Suiza.

Rousseau consideraba indiscutible la opinión de la mayoría alcanzada en el plebiscito. La minoría de los ciudadanos de opinión opuesta deberían aceptarla y convertirla en norma de su conducta y convencerse de la falsedad de su convicción anterior. Si no lograrán realizar esta hazaña de reeducación patriótica y voluntaria, deberían abandonar su país<sup>1</sup>. Pero ¿dónde esta la garantía que permita al conjunto de las voluntades particulares expresar adecuadamente la "voluntad general" Es que para expresar la voluntad general no es suficiente convocar a todo el pueblo y preguntarle a cada quien que quiere. El pueblo puede no saber su interés común y tomar por su propia voluntad

<sup>1</sup> A este tipo de poder de la mayoría en detrimento de los derechos de la minoría, podríamos llamarlo, en pos de Norberto Bobbio, como "democracia monocrática", a diferencia de la "democracia policrática", que prevalecía, por ejemplo, en las sociedades feudales. (Véase: Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Planeta. Barcelona, 1994, p. 76.)

diferentes prejuicios o falsas promesas de los demagogos. En este sentido, la fórmula de la democracia: "el poder del pueblo se lleva a cabo por medio de su voluntad", a pesar de su aparente simplicidad, no siempre se plasma adecuadamente en la vida práctica.

Para Rousseau el concepto "pueblo" tiene un doble sentido: en un caso es un "yo colectivo" una instancia sobre empírica, fuente de soberanía superior, y en otro, es el conjunto de individuos concretos, que quieren el bien, pero no siempre saben en que consiste ni como encontrarlo. ¿Cómo vincular la voluntad del pueblo, en calidad de instancia sobre empírica, con la de la multitud concreta de individuos que tienen diferentes intereses? El pensador francés cuanto más defiende la tesis sobre la coincidencia de la decisión común con la aspiración auténtica (aunque a veces inconsciente) de cada voluntad particular tanto más experimenta la duda en relación a la correspondencia de esta decisión con la "voluntad general". ¿El plebiscito expresa siempre lo que sus participantes desean en realidad? ¿El ciudadano puede estar absolutamente seguro de que su voto expresa la voluntad del pueblo—soberano? ¿No podría suceder que la opción de la mayoría se inclinara a favor de los prejuicios y no al de la razón colectiva?

Según Rousseau, la conciliación de la voluntad general con las particulares se puede realizar por medio de los sabios ilustrados quienes pueden ayudar al pueblo, como conjunto de muchos individuos, a expresar su propia voluntad como el "yo colectivo". Precisamente estos hombres, en opinión del filósofo francés, pueden tomar el papel de intérpretes de la voluntad general del pueblo—soberano y plasmarla en los códigos jurídicos que el pueblo adopta en sus asambleas. Ellos, mejor que los demás, son los que pueden esclarecer al pueblo en qué consiste su interés verdadero y de qué manera la voluntad general logra ser la voluntad de cada cual. No es sorprendente que a este "educador político" le otorguen el derecho, cuan-

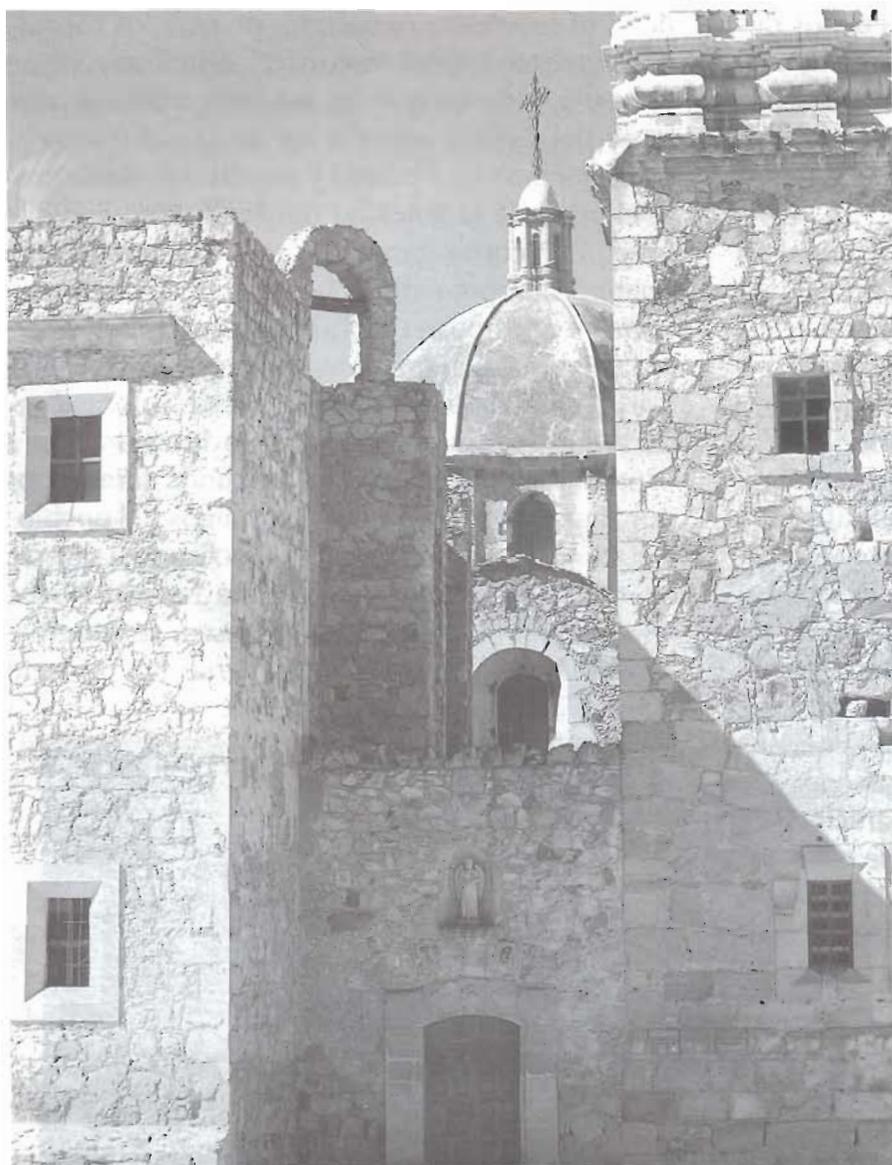
do él lo considere necesario, de usar los medios del siguiente orden: "recurrir ... a la intervención del cielo, a fin de que los pueblos, sumisos a las leyes del Estado como a las de la naturaleza ... obedecieran con libertad y soportarán dócilmente el yugo de la felicidad pública"<sup>2</sup>. Pero surge la pregunta ¿cómo garantizar que los "amigos del pueblo" siempre estén a la altura de los intereses sociales y no abusen de su propia autoridad? ¿Acaso la historia no nos ha enseñado que bajo el nombre de soberanía del pueblo y de su "voluntad general" se esconden la codicia o la aspiración a usurpar el poder por parte de algunos demagogos que fingen hábilmente ser los amigos del pueblo? El mismo Rousseau no parece inclinado a dejarse llevar por grandes ilusiones en este aspecto. El sabe que "si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres"<sup>3</sup>.



Caballero de terracota elaborado en tiempos de la Colonia, Museo Rafael Coronel

<sup>2</sup> Juan Jacobo Rousseau. *El contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad*. Porrúa, México, 1982, p. 23.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 36.



Vista de la Iglesia de Sombrerete

A primera vista parece que el referéndum y el plebiscito son instrumentos muy democráticos y eficaces en la expresión de la voluntad del pueblo. Pero, en realidad, estas herramientas tienen muchos escollos: estudios de politólogos posteriores a Rousseau permiten llegar a las siguientes conclusiones. La cantidad de los ciudadanos que no participan en referéndum o plebiscito —a quienes no les interesan los problemas discutidos o quienes son incapaces de entenderlos,— como regla, es bastante considerable y suele alcanzar una tercera parte de toda la población, de tal forma que las decisiones frecuentemente se toman por una mayoría insignificante. La opinión de la

mayoría normalmente insignificante. La opinión de la mayoría normalmente tiene un carácter provisional e inestable, o sea, expresa la actitud que el pueblo tiene en determinados momentos y circunstancias. Además, es difícil imaginar a un Estado que pueda gobernar a través de continuas reuniones populares, salvo en casos descritos en la ciencia ficción, en que cada ciudadano transmite su voto a un cerebro electrónico permaneciendo en un sillón ante la pantalla de su televisor doméstico y apretando un botón.

Todo esto nos hace reconocer que el pueblo no siempre expresa sus aspiraciones auténticas y de largo plazo a través de estos mecanismos de legislación popular. En efecto, ¿cuál es el valor de la voluntad del pueblo cuando, por ejemplo, una tercera parte no se expresa, una cuarta parte participativa no está de acuerdo y el resto está dispuesta a rechazar mañana lo que votó hoy? La razón principal de esta inadecuación, titubeo y vaguedad consiste en que estas formas de expresión de la opinión pública se reconcilian con el déficit de actividad y la inteligencia política del pueblo.

¿De qué manera se podrían corregir las deficiencias del referéndum y plebiscito y convertirlos en auténticas herramientas de expresión de la voluntad del pueblo? Ya en los albores de la formación de la conciencia política—jurídica los representantes de las instituciones republicanas elaboraron una serie de exigencias normativas que permiten mejorar considerablemente la cultura de la democracia directa.

1. A la votación secreta debe precederle una amplia discusión pública del acto votado. Esto es necesario para despertar a la gente del sopor político y reducir al mínimo la cantidad de los no participantes en la votación.

2. El estatus de ley puede obtener sólo aquellas decisiones que tuvieron más que dos terceras partes de los votos.

3. Se admite la opinión de la minoría que puede expresarse y defenderse en cualquier reunión en tanto que no asuma el carácter de nuevo plebiscito. Los partidarios de esta opinión no deben padecer ningún daño en su prestigio ni en su vida social.

4. Las decisiones tomadas por la simple mayoría de votos tienen estatus de resoluciones temporales. Después de un tiempo establecido, la votación deberá repetirse lo que daría una oportunidad legal a la minoría.

Pero incluso la expresión de la opinión pública correctamente preparada no significa un modelo de poder popular. Su deficiencia principal consiste en que en el proceso de la votación no se puede hacer enmiendas ni complementos a la forma discutida de la ley. Ahí las decisiones no se elaboran sino se aprueban o reprueban y, por consiguiente, es imposible realizar la creatividad normativa de la ley.

El esclarecimiento de esta deficiencia inmanente a los referéndum populares desempeñó un papel importante en la crítica de la democracia directa y en la defensa de su viejo antípoda, esto es, la idea de la representación popular.

La idea de que la mejor forma del poder popular es un gobierno integrado por representantes electos por el pueblo fue expresada por Montesquieu quien al compartir la idea de voluntad popular la trató de modo diferente a Rousseau. Para él voluntad popular no es un ente sobre empírico e inamovible sino un conjunto de aspiraciones heterogéneas que se delega al cuerpo de representantes. La voluntad común representativa, según Siéyes, (seguidor de Montesquieu) "no es completa ni ilimitada en el cuerpo de los representantes, sino que es una porción de la gran voluntad común nacional ... Los delegados no la ejercen, en ningún caso, como un derecho propio,

sino como el derecho de otros. La voluntad común no es allí más que un mandato"<sup>4</sup>. Para ejecutar este mandato es necesaria una actividad responsable, competente y sistemática encaminada a la elaboración de leyes. Estas deben discutirse y adaptarse por un órgano político especial que es la asamblea de los representantes populares. Rousseau tenía razón al afirmar que la delegación de los derechos del pueblo a los legisladores contiene un cierto riesgo de enajenación. Y sin embargo, sólo en virtud de este acto el pueblo puede salvarse de la autoenajenación. Desde el punto de vista de Montesquieu, "como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo; pero siendo esto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo"<sup>5</sup>.

Montesquieu esboza una imagen del representante popular quien tendría que ser un ciudadano virtuoso y responsable y, además, poseer preocupación patriótica y competencia jurídica. Para reconocer al ciudadano *par excellence* no se exige ningún conocimiento especial: es suficiente la intuición moral que posee la gente simple. Según Montesquieu, "el pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes, cosa que está a su alcance y puede hacer muy bien. Porque sin ser muchos los que conocen el grado de capacidad de los hombres, todos saben si el que eligen es más ilustrado que la generalidad"<sup>6</sup>.

Montesquieu considera que con la elección del representante popular se pueden superar las limitaciones de los grupos sociales y de los intereses locales, de tal forma que el diputado no es un simple defensor de un cierto sector social destinado a realizar sus instrucciones particulares. Su vocación política incluye también, la reflexión y resolución de los problemas generales de la nación.

<sup>4</sup> Emmanuel Siéyes. *¿Qué es el Tercer Estado?* UNAM, México, 1989, p. 107.

<sup>5</sup> Carlos Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Porrúa, México, 1987, p. 105.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 106.



*Las fuentes también tienen un lugar en la historia de la ciudad*

Es decir, el representante popular no debe tener en cuenta **sólo** los intereses de sus electores sino también, el beneficio del Estado. Algunos consideran que en los órganos legislativos los intereses de los campesinos estarían mejor representados por un delegado—campesino y que los intereses de los obreros por un delegado—obrero. Siéyes considera que estas tesis son antidemocráticas ya que pretenden sustituir las cualidades civiles por las grupales convirtiendo la **asamblea representativa** en una palestra de **egoísmos corporativos**. El único criterio de preferencia entre diversos candidatos debe ser sus programas y sus méritos personales. Sólo en este caso se puede esperar que el representante popular defienda los intereses de su electorado y que no coloque esos intereses por encima de las necesidades nacionales.

La idea de representatividad **popular**, desde su origen, estuvo estrechamente vinculada con la de la libertad personal. "La libertad del ciudadano", escribe Siéyes, "consiste en la seguridad de no ser

ni impedido, ni molestado en el ejercicio de su propiedad personal y en el uso de su propiedad real. La libertad del ciudadano es el fin único de todas las leyes. Propiedad personal, el primero de todos los bienes, de todos los derechos, sin el cual los otros son ilusorios"<sup>7</sup>. Se supone que durante el acto de elección el elector realiza su derecho civil con independencia respecto a cualquier comunidad (familia, corporación, grupos, etc) . Al votar por un candidato y su programa cada cual lo hace por algo propio y personal, algo que antes él, quizás, no se daba cuenta y no se percataba. En este sentido, la lucha de los candidatos por el reconocimiento y la aprobación de los electores coadyuva a despertar, entre ellos, mayor conciencia política. La elección de los diputados es, simultáneamente, la elección propia del votante, esto es, la identificación del elector de sus intereses básicos.

A partir de estas consideraciones se puede entender porqué en Francia, al inicio de la Revolución de 1789, la idea de la representatividad popular llegó a ser la fuente de un gran entusiasmo político—jurídico. El título de diputado temporalmente eclipsó todos los otros grados y rangos. Un marqués, que flirteaba con el pueblo, sostenía que el título de "representante popular" suena más aristocrático que el de "marqués". El debate alrededor de los candidatos y la composición de instrucciones para los parlamentarios sumió a la nación en un estado de insomnio crónico. En aquel entonces la delegación de la voluntad popular a sus representantes nadie la consideró como una enajenación o restricción del derecho popular. A nadie se le ocurrió que el diputado electo, al adquirir poder, se eleva y se aleja de su electorado. Al contrario, la adquisición de poder era percibida como un signo de importancia política y se consideraba que la satisfacción de las necesidades **populares** dependía de la magnitud de poder que su **representante** tuviera en relación con el del **monarca** y del gobierno. El elector no es un ciudadano insignificante si su diputado se eleva a nivel de rey. La elección de personas dignas, "nobles de la nación" a los Estados Generales se ex-

<sup>7</sup> Emmanuel Siéyes. Op. cit., p. 30.

perimentaba como un acto en virtud del cual cualquier ciudadano por fin tenía la posibilidad de ejercer su influencia al destino de su país. Desgraciadamente, en aquel entonces, poco se pensó sobre los mecanismos de influencia que podían usar los electores sobre sus electos, o sea, sobre la prosa de procedimientos y reglamentos jurídicos del status adquirido. Y sobre estas carencias los electores pronto empezaron a lamentarlo.

Después de un año de que se convocó al parlamento, la revolución hizo recordar las advertencias alarmantes de Rousseau sobre la posibilidad de enajenación política contenida en cualquier sistema representativo. Al final de 1789 la Asamblea Nacional eliminó todas las instrucciones que limitaban las acciones del cuerpo de representantes, incluso el derecho del electorado de retirar del cargo a cualquier diputado. Así empezó un tipo de gobierno "en nombre del pueblo para el pueblo pero sin el pueblo" que alcanzó su culminación en la época del terror jacobino. Esto fue una amarga lección que la democracia representativa recibió en la escuela de la historia.

La democracia parlamentaria contemporánea representa una síntesis flexible de ambas variantes del poder del pueblo: representativo y plebiscitario. Se conocen alrededor de cien modelos de régimen parlamentario y todos se basan, por lo menos, en tres reglas generales.

1. El principio representativo prevalece sobre el plebiscitario. Las formas de democracia directa (referéndum, mítines, manifestaciones, etc.) actúan en los límites de las leyes elaboradas por el órgano representativo superior.

2. Ciertos principios formulados en las constituciones (ante todo se trata de los derechos humanos que se encuentran bajo la protección de las declaraciones internacionales correspondientes) se adoptan como permanentes, es decir, no están sujetos a su eliminación ni por el orden parlamentario ni por el directo.

3. Las instituciones representativas y plebiscitarias no sólo se complementan sino se limitan mutuamente. Como destaca Norberto Bobbio, la demo-

cracia representativa y democracia directa no son dos polos antitéticamente contrapuestos entre sí, sino "un *continuum* en el que resulta difícil decir donde acaba la primera y donde empieza la segunda ... En un sistema de democracia integral, ambas formas... son necesarias, pero no suficientes consideradas de por sí"<sup>8</sup>. El resultado de esta limitación y complementariedad mutua es la defensa jurídica de cada persona en su *status politicus* como sujeto activo que ejerce su influencia (aunque mediada y mínima) sobre el proceso de creación de las leyes.

Por ejemplo, el peligro de la supresión de la voluntad individual en un acto directo espontáneo (digamos, en los mítines o actos masivos de protesta) se previene por las reglas plebiscitarias que se establecen por el cuerpo legislativo. El peligro de la enajenación del diputado de su electorado se bloquea por medio de mecanismos tales como instrucciones de electores, reportes periódicos de los diputados, derecho de la suspensión de su actividad que son medios de influencia de la democracia directa.

Kant dijo alguna vez que la justicia es el criterio de la dignidad moral del poder, la condición obligatoria de su reconocimiento moral y el respeto por parte de los ciudadanos. El poder, por más democrático que sea, no puede por sí mismo realizar el progreso económico, social y cultural. Esto es el resultado de la actividad de todos los ciudadanos de Estado. Pero el poder puede ayudar al progreso al preparar todas las condiciones políticas y jurídicas para plasmar en la práctica este fin. En la realización de la justicia y democracia consiste el deber categórico del poder. Ninguna reforma democrática va a tener éxito si a ésta no le precede una serie de medidas jurídicas dirigidas a la exterminación de los abusos y la corrupción y la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo de los derechos del pueblo y su participación activa en los asuntos estatales. Sólo al complementar las formas representativas con las directas el poder puede confiar en que su iniciativa podrá encontrar la aprobación y el apoyo de sus ciudadanos.

<sup>8</sup> Norberto Bobbio. Op. cit., p. 66—67.

Derecho Parlamentario Silvano Tosi

# Derecho parlamentario

Silvano Tosi



COMITÉ DEL INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS



SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

La “Confianza” como Vínculo Indisoluble entre el Congreso y el Ejecutivo. Reseña del libro *Derecho Parlamentario* del maestro Silvano Tosi

JOSÉ R. CASTELAZO Y DE LOS ÁNGELES

**E**s importante conocer el libro de "Derecho Parlamentario" de Silvano Tosi, por su valor intrínseco y en el contexto del Derecho Comparado. A nadie escapa la relevancia, a todas luces enriquecedora, derivada del estudio de los diversos sistemas jurídicos existentes, para descubrir semejanzas y advertir diferencias, a favor de una más amplia y mejor comprensión de su entorno y funcionamiento, así como el posible perfeccionamiento de la legislación nacional cuando quepa en forma y fondo. Esa búsqueda conduciría, probablemente en un futuro no muy lejano (si pensamos, por ejemplo, en la experiencia brindada por la Unión Europea), hacia la homogeneización de algunos elementos que por su naturaleza de criterios comunes frente a problemas comunes, lograra conformar un sistema compartido de operaciones técnico—legislativas, con el fin de desarrollar, al mismo tiempo, una práctica parlamentaria más fluida y eficaz.

¿Para quién es importante este libro?

Evidentemente está dirigido a un público especializado integrado por sujetos tal vez apreciados como un tanto extraños al conjunto social, aunque presentes desde hace mucho tiempo en las sociedades contemporáneas. Me refiero a los legisladores en lo particular; pero también a estudiosos e investigadores de la "cosa" parlamentaria, e igualmente, a profesores y alumnos de Derecho,

*José R. Castelazo y de los Ángeles*

*Actualmente es Diputado Federal por el XIV Distrito del Distrito Federal. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, con especialización en Gobierno por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Es profesor universitario en la UNAM, el COLMEX y el INAP. Promotor y director de publicaciones y revistas especializadas en política y administración pública, autor de diversos libros. Articulista en distintas épocas en los diarios El Día y Excelsior, actualmente colabora en Unomásuno. Ha sido conferenciante en foros públicos y privados internacionales. Dentro de la administración pública, se ha desempeñado en la Comisión Federal de Electricidad, Departamento del Distrito Federal, Nacional Financiera, Banrural, en las Secretarías de Comercio, Reforma Agraria, Salubridad y Asistencia, Desarrollo Urbano y Ecología; en la Oficina de la Presidencia de la República. Fue Delegado Político en Iztacalco. Invitado de la ONU a desarrollar el Sistema de Administración Pública en la República Dominicana.*

Ciencia Política y Administración Pública, Relaciones Internacionales, entre otras disciplinas. Sin duda, todos ellos encontrarán en el texto utilidad para explicarse, y en su caso explicar, la complejidad que se desprende de la actividad parlamentaria.

Por otra parte, la obra sería, quizá indispensable, para quienes pudiésemos catalogar como "administradores parlamentarios"; esto es, una especie de cuerpo profesional al servicio del Congreso de la Unión en cualquiera de sus dos Cámaras: se trata de funcionarios en esencia pragmáticos, expertos conocedores de reglas escritas o no, orientadas a regular el funcionamiento del aparato legislativo.

Entro pues en materia. Decíamos que el análisis de Silvano Tosi es, en una palabra, interesante. Aún abordando aspectos naturalmente referidos a su país, su aprendizaje no resultará irrelevante para nosotros. Doy cuenta de algunos de ellos a continuación:

1. **El Régimen Parlamentario Italiano**, caracterizado como un complejo institucional que excluye de antemano y premeditadamente la aplicación rígida de la separación de poderes. La sustituye, en cambio, por un proceso de controles recíprocos, como típica manifestación de un doble mecanismo, que troca esencialmente la confrontación tradicional entre Parlamento y Gobierno por una clara relación de confianza que liga indisolublemente al Gobierno con el Parlamento.

2. **Las fuentes constitucionales del Derecho Parlamentario** que son: el **Sistema Bicameral**; **Parlamento en Sesión Conjunta** (el cual se reúne en **Colegio Electoral**); **Prorrogatio** (figura regulada en la Constitución justamente para prorrogar, que hasta que no haberse reunido las nuevas cámaras, los poderes de las precedentes continúan vigentes); **Inelegibilidad** (impedimento jurídico que se aplica a los sujetos pasivos de la elección, es decir que no reúnen los requisitos para ser electos); **Incompatibilidad** (que prohíbe la acumulación del cargo electivo con otros cargos); **Verificación de Títulos** (cada una de las Cámaras juzga los títulos de admisión de sus componentes, como personas y como representantes de cuerpos o grupos sociales); **Inmunities Parlamentarias** (irres-

ponsabilidad penal, civil y administrativa); **Dieta Parlamentaria** (emolumentos recibidos por los parlamentarios); **Potestad Reglamentaria de las Cámaras** (en el sentido de que cada Cámara adopta un Reglamento propio por decisión de la mayoría absoluta de sus componentes); **Validez de las Sesiones y de las Deliberaciones** (prescripciones constitucionales sobre el número legal y los quórum de mayoría).

3. **La organización y el funcionamiento de las Cámaras**, las cuales se componen de un Presidente; Oficina de la Presidencia; Grupos Parlamentarios; Juntas (para el Reglamento, de las Elecciones y de las Autorizaciones Pedidas); trece Comisiones Permanentes; Comisiones Especiales; Conferencia de los Presidentes (órgano al que se confía la programación de los trabajos).

4. **La función legislativa y la iniciativa de leyes**, que pertenece al gobierno, a los miembros del Parlamento, al cuerpo electoral y a los órganos y entes a los cuales se les confiere por Ley Constitucional (Consejos Regionales, Consejo Nacional de Economía y del Trabajo y los Municipios).

5. **La función de control y de dirección política** realizada a través de figuras como la Interrogación, Interpelación, Investigación Parlamentaria, Moción, Resolución, Control Parlamentario de los nombramientos gubernativos. Dentro de este último punto, destacan los actos de la Moción de Confianza entendidos como "la manifestación motivada de voluntad, por la que cada Cámara, luego de la votación por apelación nominal, expresa el mutuo consenso entre la voluntad de la mayoría y la del gobierno, el que se presenta a verificarlo en el juramento consecuente al decreto presidencial de nominación" (p. 307).

Independiente a lo anteriormente apuntado, me parece interesante subrayar, dado el momento histórico por el que estamos atravesando en México, lo contenido en el capítulo V del libro, denominado: "**la función de control y de dirección política**".

Su lectura cuidadosa me invita a reflexionar sobre la hipótesis de Montesquieu señalada en el "Espíritu de las Leyes". En términos generales, esa obra gigantesca, señala que el poder es uno y que se ejerce a través de tres ramas entre las cuales se

establece un equilibrio definido en sus propias facultades, lo comúnmente conocido como balances y contrabalances.

Este asunto de los equilibrios se resuelve a través de un pacto vertido en un documento denominado "Constitución", a través del cual la sociedad entera prácticamente entrega al gobierno, sujeto a una serie de normas, el poder del Estado para que lo guarde, proteja y represente; en otros términos, la voluntad de representarlo como Nación y como pueblo.

Por eso se dice, acerca del gobierno, que constituye el poder del Estado.

Dentro del gobierno, la rama ejecutiva ejerce, por su función, el poder más visible, pero ello no quiere decir que sólo el Ejecutivo encarne al Estado mismo, y ni siquiera a todo el gobierno, ya que la importancia de las otras dos ramas o poderes constitutivos del mismo, es enorme.

A mayor abundamiento, al Estado lo forman el territorio, la sociedad y el gobierno y a su vez, éste está configurado por las tres ramas del poder: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que en su conjunto representan el poder del Estado por decisión de la sociedad.

Ahora bien, a mi juicio la autonomía entre los poderes del gobierno así como su independencia, no debe interpretarse como aislacionismo o desintegración. En el fondo, la doctrina original de la división de poderes inicia con un término que se presta a confusiones; quizá debiera llamarse: "la **integración de poderes**", en lugar de "la división de poderes". Así las cosas, la autonomía y la independencia tienen dos caras: la primera para man-



*San Cristóbal, de Rodríguez Juárez, Museo de Guadalupe*

tener su necesaria libertad en la toma de decisiones, y así fortalecer el balance entre los poderes; la segunda, para integrarse al poder que es uno y debe ser indivisible en la práctica.

### ¿Qué ha pasado durante el transcurso de la Historia?

Algunas veces la función de los Parlamentos y Congresos se interpreta como "confrontación" frente al Ejecutivo y la Corte. Frecuentemente ello impide un funcionamiento armónico del gobierno. O, por otro lado, han existido y existen Parlamentos o Congresos que sucumben ante el poderío del Ejecu-



*Callejones empinados*

tivo y, por lo tanto, dejan de cumplir su objetivo de balance, propiciando la antidemocracia.

Obviamente el Parlamento o Congreso, como premisa básica, debe apoyar el funcionamiento del gobierno a menos que tenga que oponerse, como último recurso, siempre y cuando se trate de circunstancias extraordinarias que por lo demás pueden preverse y, consecuentemente, normarse.

Una oposición sistemática dominando un Congreso contrario al Ejecutivo, paraliza al gobierno; ocasiona la ingobernabilidad (por ejemplo, la sucesión de Congresos en México entre 1830 y 1856, en contra de todo y por todo). En el otro extremo, cuando los Congresos aprueban todo y por todo, crean autoritarismo, o más aún, dictaduras de facto.

Es en esta línea de pensamiento, cómo la visión de Tosi me parece equilibrada, incitándome a recomendar su lectura, análisis y reflexión. Revisemos algunos párrafos:

"Las necesarias distinciones entre función legislativa y función política no deben hacer descuidar que, en la realidad del poder moderno, la potestad de dirección del Estado se realiza a través de un complejo deliberante que tiende a quedar unitario en sus particiones. Esta unicidad sustancial en el ejercicio del poder político se modela variablemente en los regímenes parlamentarios,

según el módulo prescriptivo de la particular relación gobierno—Parlamento. En el fulcro de todo sistema, esa relación está regulada en el ordenamiento italiano según una determinada "racionalización" de la confianza, fenómeno que sin embargo surge, en nuestro criterio, sobre el plano del rumbo y no del control.

Es conocido como la aceptación de "control político" referida al Parlamento, aunque empleada en relación con

la figura de control—verificación y no con aquella del llamado control—dirección, permita en su elaboración doctrinal, no menos que en el uso constante de las asambleas, comprender bajo esa denominación, tanto los actos de control a posteriori cuanto aquéllos de control preventivo, es decir, dirigidos a externar, casi siempre unido al juicio sobre actos o actividades transcurridas, la indicación de un *facere* o de un *non facere* que se espera sea para ser, en cambio, consumado deforme por una conducta precedentemente canonizada. Sin embargo, no parece también, desde este punto de vista que la figura del control pueda ser útilmente empleada frente a la moción de confianza, ya que un "control" sobre la actividad que el gobierno se apresta a desarrollar, más bien, que declarar querer desarrollar, resultaría ausente de ese elemento paradigmático, o modelo o standard de referencia, que forzosamente aquí no subsiste. La opinión que se hace sobre tal referencia en las declaraciones programáticas con las que se presenta el gabinete en las cámaras, no puede ser acogida aquí, por el motivo principal de que ésa —independientemente de otras razones de naturaleza dogmática y sistemática— se reduce a evidenciar la participación de las cámaras en el pro-

ceso político en cuestión a través de un acto que tendría esencialmente naturaleza de autorización, o si se quiere, aprobatoria de manera tal como para negarles la función y el estatus de "partes contrayentes" del negocio jurídico fiduciario que, en cambio procede de la Constitución. En lugar de este planteamiento que postula en definitiva un rol subalterno del Parlamento, es mejor, en cambio, la visión de la moción de confianza como acto de organización de la relación de confianza que aplican reciprocidad de prestaciones —como se verá en cada uno de los momentos— actos que tipifican procedimentalmente al acontecimiento. Y eso sin querer negar que el control político se inserte, como es evidente para todos, en la función de dirección política de las cámaras, pero relegando las manifestaciones a las fases durante las cuales éste razonablemente puede ejercerse, vale decir, aquéllas de actuación y no aquéllas constitutivas o declarativas del rumbo político." (p.p. 306 y 307)

En la obra de Tosi se puede percibir la clara intención unificadora del poder político a manera de lograr un rumbo eficiente y adecuado de la función gubernativa, la cual se ejerce de una manera simultánea por los tres grandes órganos de gobierno, en lugar de entorpecerla a través de la rígida aplicación de la facultad de control. La intención del autor es consolidar un gobierno fuerte gracias a una relación de confianza continua y recíproca entre los detentadores del mismo, los cuales se deben de auxiliar mutuamente para lograr el mejor desempeño de sus funciones.

El convenio entre el Ejecutivo y el Legislativo constituye un pacto de confianza para que el pueblo viva bien; asimismo, debe ser resultado de un proceso de tolerancia que muchas veces lleva siglos. No se trata de quién sea mejor o más fuerte, sino de unificar esfuerzos en beneficio de la colectividad.

### ¿Cuál es la base de la confianza?

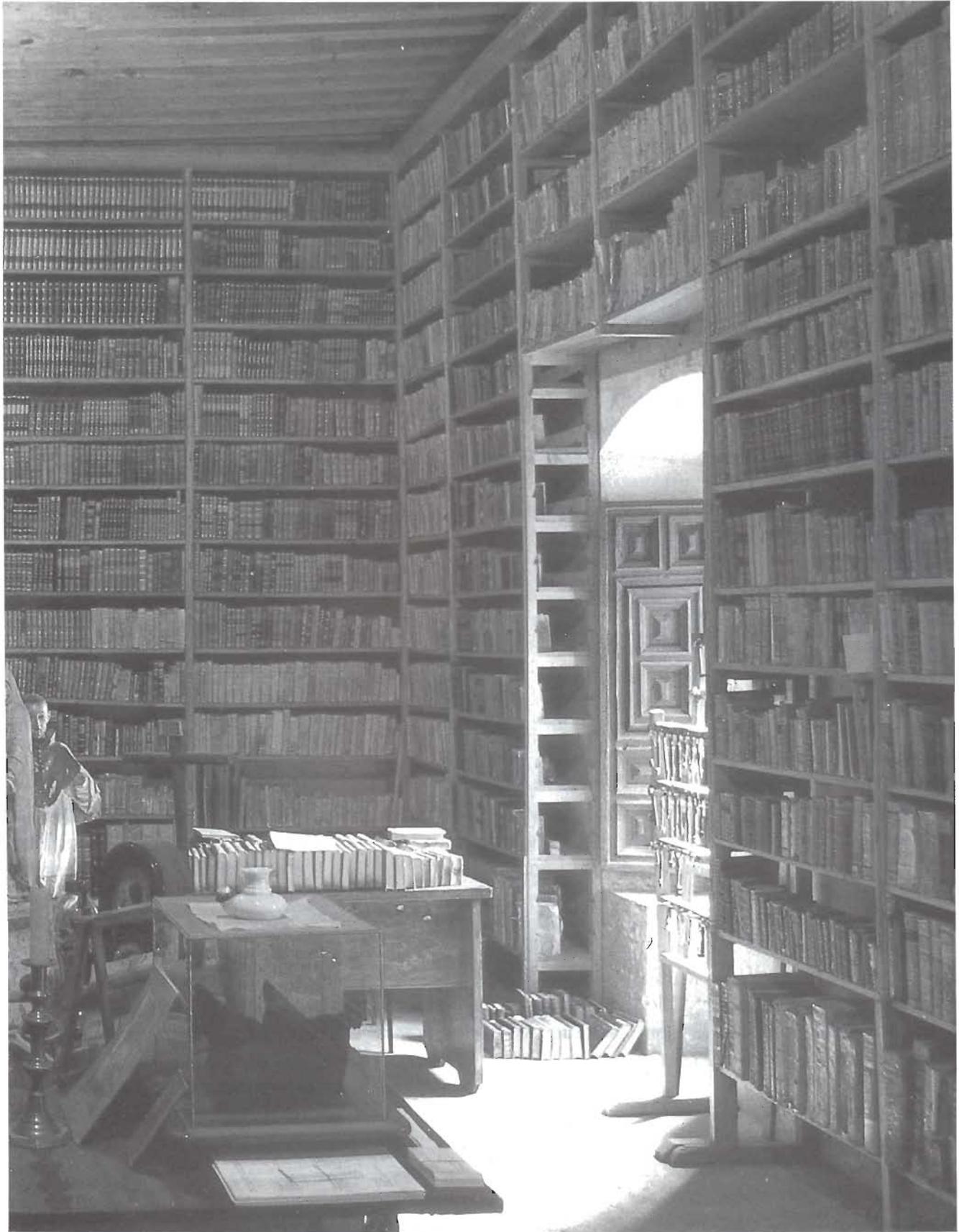
La corresponsabilidad. Si cada quien hace bien su tarea, las cosas saldrán bien. La ley sirve para atar los lazos de confianza. Ante esta posición, el comportamiento de la oposición puede materializarse de dos formas:

"Propositiva", por la necesidad de fijar un rumbo común; u "Obstruccionista" por aquello de paralizar al país, lo que Tosi define como "uso artificioso, pero, encaminado formalmente a la más estrecha legalidad, de todos los instrumentos jurídicos puestos a disposición de los parlamentarios por las normas de los reglamentos internos, de las leyes o la constitución, puesto en acción por una minoría para frenar el funcionamiento de la asamblea, con el fin de retrasar o de impedir definitivamente la traducción de la voluntad de la mayoría en deliberaciones válidamente adoptadas" (p. 193). Para evitar caer en el "Obstruccionismo" es imprescindible que la composición y la integración del Congreso o Parlamento sea democrática. Una elección democrática garantiza el rumbo dado que todos los interesados van a estar representados, pero siempre debe haber una mayoría construida por la voluntad de la soberanía popular, de ahí la importancia del voto razonado.

Por lo tanto, no se trata de un enfrentamiento entre poderes sino de lograr que se tengan confianza y respeto; que la oposición comprenda que su papel no es el de destruir, sino cumplir con su responsabilidad de gobierno, cuando aprueba o desaprueba. En ausencia de confianza entre los tres poderes, simplemente, no habría propiamente un gobierno.

En síntesis, lo que sugiere ese apartado del libro es que la función de control y de dirección política parte de la raíz misma del equilibrio entre los poderes, por lo que no se debe malinterpretar ejerciéndose de manera que limite la función a uno u otro, sobretudo al grado de paralizar o semiparalizar al gobierno. Todo aquél que sea legislador, o pretenda serlo, debe entender esta situación.

"Derecho Parlamentario" es un libro técnico, denso y difícil de comprender mediante una sola lectura. Sin embargo, además de contener reglas parlamentarias básicas, de entre líneas se sustraen principios importantes, no necesariamente regulados, pero indispensables para el buen funcionamiento del Congreso precisamente como parte incluyente del gobierno. Vale la pena el esfuerzo.



*Biblioteca del Museo de Guadalupe, alguna vez llegó a contener más de veinte mil volúmenes*

## Biografía del maestro Silvano Tosi

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Su vida la dedicó al estudio del Derecho Parlamentario. Sus enseñanzas las impartió desde la mitad de los años cincuenta en varios foros y, en especial, en la cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia.

También fue periodista por vocación. Con sus artículos logró comunicar a los lectores italianos y europeos y a todos los interesados en la vida parlamentaria, la ciencia social que genera el Parlamento, al que consideró siempre como la “casa” de la nación, con virtudes y defectos.

La honestidad intelectual del juicio crítico del profesor y periodista Silvano Tosi, hizo que sufriera—en pocas ocasiones— el aislamiento de las fuerzas políticas dominantes. Pero su determinación en favor de la libertad de expresión y de las libertades parlamentarias lo hicieron merecer en vida el reconocimiento en su Italia de todos los partidos de centro, derecha e izquierda.

Sus recomendaciones abarcaron muchos y diferentes temas: régimen parlamentario; el sistema bicameral inmunidades, dietas, potestades reglamentarias de las Cámaras ; sesiones ordinarias y extraordinarias; la función legislativa en sus diferentes procesos y fases; la función de control y dirección política; división de poderes; colaboración de poderes, etc.

Humanista y parlamentario, Silvano Tosi falleció en 1987, cuando preparaba la revisión de su Manual que, luego, se publicaría como Derecho Parlamentario.

La LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas publicó en español su obra *Derecho Parlamentario*.

### *Miguel Ángel González Rodríguez*

*Es Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Doctor de Estado por la Facoltà di Scienze Politiche dell' Università degli Studi di Firenze (Italia). Dentro de sus actividades académicas, ha sido catedrático en la Universidad de Guanajuato, en el Instituto de Capacitación Política del C.E.N. del P.R.I. y en diversas escuelas dentro de la Universidad Anáhuac. En los cargos que ha desempeñado, fue Secretario General de la Universidad de Guanajuato; Coordinador de Estudios Especiales en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, Director de Archivos y Publicaciones en la Dirección General de Investigaciones Políticas, en la Secretaría de Gobernación; Encargado de la Dirección General del Instituto Matías Romero; Director del Sistema de Información Legislativo en las LIII y LIV Legislaturas de la Cámara de Diputados; actualmente es Investigador “C” del Tribunal Federal Electoral. Es coautor del libro Derecho Legislativo Mexicano, cotraductor de Historia del Poder en Italia 1848—1967, ¿Qué cosa es la Democracia? y Derecho Parlamentario, es autor de Antología de la Ciencia Política. Tiene varias traducciones en trámite de procesos de cesión de derechos de autor.*



*Fiesta de la Morisma*

## Reseña del libro Técnica Legislativa y Desregulación

CARLOS SEMPÉ MINVIELLE

CARLOS SEMPÉ MINVIELLE

TÉCNICA  
LEGISLATIVA  
Y  
DESREGULACIÓN

EDITORIAL PORRÚA  
AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15  
MÉXICO, 1997

Se hacía necesario contar con un instrumento que ayudara en la elaboración y estudio de las leyes. Esta obra tiene precisamente ese objetivo.

Se encuentra dirigida a:

- Encargados de preparar los proyectos de ley,
- Legisladores del Congreso de la Unión,
- Legisladores de los Estados,
- Secretarios de comisiones legislativas,
- Responsables de las áreas jurídicas de las dependencias y de las entidades federales y estatales,
- Responsables de la desregulación,
- Abogados del foro,
- Académicos y,
- Estudiosos de las leyes.

Las recomendaciones que se formulan son producto del estudio y de la experiencia adquirida durante más de 17 años en el área responsable del apoyo jurídico a la Presidencia de la República, en donde el autor se encargó de la revisión y elaboración de más de 400 iniciativas entre reformas constitucionales y legales, y nuevas leyes, sin dejar de mencionar su desempeño como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las asesorías que, en la actualidad, otorga a diversas dependencias del sector público federal.

En esta obra se da una visión general de los temas que con mayor frecuencia, son objeto de discusión al elaborar un proyecto de ley.

Se hacen constantes referencias al derecho positivo mexicano y a las tesis más recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se hacen comparaciones históricas y enlaces doctrinales, así como comparaciones con el derecho extranjero. Todo ello permite comprender mejor nuestras instituciones, sus ventajas y sus inconvenientes. Incluso se comenta el proceso legislativo, tanto en

México como en países con un mayor desarrollo económico y político.

El libro se refiere, entre otros temas, a los siguientes:

**Desregulación**

Se incluyen los diferentes aspectos que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo un proceso de desregulación. Ello permite alcanzar el justo equilibrio de una regulación moderna, sin establecer cargas excesivas de disposiciones regulatorias.

**Elaboración de las iniciativas de Ley**

Se hace referencia a las diversas técnicas para preparar iniciativas legales.

**Estructura y contenido de la Iniciativa**

Se analiza lo relativo a la denominación de la ley y a las principales disposiciones que debe contener, como son: su ámbito de aplicación, su ob-

jeto, la competencia jurisdiccional, la garantía de audiencia, las visitas de verificación, sanciones, régimen transitorio, entre otros más.

**Reserva de Ley**

Las materias que la Constitución encomienda en exclusiva al legislador, por lo que no pueden dejarse al reglamento: contribuciones, delitos, utilidad pública, servicio público, atribuciones de las Secretarías de Estado, entre otras.

**Mecanismos para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo**

Se analizan instituciones como el veto; el voto bloqueado (fast-track); el número de comisiones legislativas; la duración de los períodos de sesiones; instrumentos jurídicos del Ejecutivo para lograr la aprobación de sus iniciativas de ley, así como para intervenir y hasta conducir el proceso legislativo.

**TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN**

CAPÍTULO	INDICE
I.-	LAS INICIATIVAS DE LEY
II.-	ESTRUCTURA DE LA INICIATIVA
III.-	DE LA REDACCIÓN
IV.-	LA LEY Y EL REGLAMENTO
V.-	RESERVA DE LEY
VI.-	CONTENIDO DE LA LEY
VII.-	DESREGULACIÓN
VIII.-	FACULTAD DE INICIATIVA
IX.-	EL EJECUTIVO FEDERAL
X.-	MECANISMOS PARA EVITAR EL INMOVILISMO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

## Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
  - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
  - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).
  - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
  - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque  
 Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.  
 Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.



*Areos de lujo, parte importante de la charrería*

## TERCERA PARTE: Sección Cultural

### Isidro Fabela

BRAULIO GUERRA MALO

**E**n esta semana, la Cámara de Diputados tuvo a bien acordar la colocación de los nombres de **Isidro Fabela y Genaro Estrada**, precursores de la política exterior mexicana. Me honra mucho sumarme a este digno homenaje, ya que considero que quien difunde la vida de los mejores hombres cumple con uno de los imperativos de la cultura, por eso creo que respondo a una expresión de sinceridad cuando ligo al proceso de una vida el afecto que siente la juventud hacia sus maestros.

Isidro Fabela es uno de los espíritus que saben dejar en la juventud el remanso de inspiración que satura con su presencia el maestro.

A la juventud generalmente se le juzga con injusticia y se le abandona a la suerte de sus propios impulsos y pasiones, se le exige mucho y todo se espera de ella, pero los jóvenes son vistos con indiferencia y por sus pocos años se considera que están obligados a esperar indefinidamente y es a ellos a quienes menos oportunidades se les brinda, quizá por su temperamento rebelde e idealista, por ello muchas veces no falta quien o quienes los manipulen para el servicio de sus fines perversos, para después negarles la dignidad y el espacio que merecen en la sociedad.

La biografía de Isidro Fabela es una de las más ricas de la historia de hombres ilustres y sólo en una apretada síntesis les comento que el 29 de junio de 1882 nace en Atlacomulco, Estado de México, en la casa número 1 del "Jardín Hidalgo"; a los siete años, en la hacienda de "El Salto" aprende a leer; un año después, la familia abandonó Atlacomulco para radicar en la ciudad de México. Termina sus estudios primarios en la Es-



*Las labores del campo han generado una rica gama de objetos*

cuela Anexa a la Normal de Profesores, en donde siempre obtuvo el primer premio y se caracterizó por su inteligencia y el amor al estudio, habiendo sido discípulo de don Leopoldo de la Barrera y de don Lucio Tapia.

En 1895 ingresa a la Escuela Nacional Preparatoria, en este tiempo se dedica a leer los clásicos españoles bajo cuya influencia principia a formar su cultura literaria. Es discípulo del Maestro Justo Sierra en la cátedra de Historia General en la Escuela Nacional Preparatoria.

Isidro Fabela ingresa a la Escuela Nacional de Jurisprudencia en compañía de José Vasconcelos,

Antonio Caso, Jenaro Fernández MacGrégor, Alejandro Quijano, Eduardo Colín, Honorato Bolaños, Santiago Méndez y José de la Garza que eran los estudiantes más caracterizados de su generación.

Obtiene el primer premio en el concurso de cuentos regionales convocado por el "Mundo Ilustrado", con su trabajo "En el Establo", que se amparaba con el lema "El Arte por el Arte". Este cuento se publicó años más tarde en el libro "La Tristeza del Amo". El gran poeta Luis G. Urbina le dedica este elogio: "La Ave-cilla tiene todavía las alas débiles, pero llegará a volar muy alto. Es ave de cumbre".

Conoce a Amado Nervo y a Manuel José Othón, por quienes siempre sintió una admiración profunda, considerando a éste último como el primer poeta bucólico de América.

Termina sus estudios de Licenciado en Derecho en 1908. Sustenta su examen recepcional elaborando una tesis sobre las "Excepciones Dilatorias", tema fundamental en el estudio del Derecho Procesal Civil. Se dedica a litigar en el despacho del licenciado Cancino y Riva.

En 1910 el Maestro Justo Sierra lo nombra profesor de Derecho Mercantil e Historia de México en el Internado Nacional; integra un grupo revolucionario llamado "Club Liberal Progresista" adherido al movimiento de Francisco I. Madero, y escribe su famoso discurso sobre José María Morelos, que es el héroe mexicano a quien más admira.

Presta sus servicios de abogado como Jefe de Defensores del Distrito Federal en 1911, y un año más tarde es electo Diputado Federal por el Distrito de Ixtlahuaca, Estado de México, a la XXVI Legislatura, llamada "Maderista", integrada por los hombres más valiosos de México.

Conoce a Salvador Díaz Mirón a quien considera como uno de los más altos poetas de habla española en 1912; pronuncia el discurso "Por la Libertad" en el Teatro de los Héroes en Chihuahua; es nombrado Oficial Mayor de Gobierno en ese mismo estado; además, fue profesor del Instituto Científico y Literario de esta entidad.

En 1913 fue designado Oficial Mayor de Gobierno y al poco tiempo Secretario General de Gobierno en Sonora. Atacó duramente el régimen de Victoriano Huerta, con ese motivo se libraron órdenes de aprehensión en su contra, entonces se refugió en su pueblo natal de las persecuciones del huertismo, más tarde tuvo que salir de

México rumbo a Cuba, en donde al llegar publica su interesante artículo "Madero".

En ese mismo año, y desde Piedras Negras, Coahuila, lanza una excitativa firmada por otros Legisladores a la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura para combatir al usurpador Huerta, defendiendo el principio de la ley y la dignidad del movimiento maderista.

En septiembre del mismo 1913, en Hermosillo Sonora escribe su artículo "Los Revolucionarios". En octubre es nombrado Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores; como hechos sobresalientes de su gestión anotamos que proclamó la Declaración de Neutralidad de México, en



El tejido de sarapes es una de las tradiciones más arraigadas en Zacatecas



Teatro Callesón

la **Guerra Europea de 1914** y las negociaciones y tratados con el Gobierno de los Estados Unidos para la **desocupación del Puerto de Veracruz**, inmediatamente **Isidro Fabela lo comunicó a don Venustiano Carranza**, quien dio a conocer la noticia al **pueblo mexicano el 15 de septiembre** entre alegría de la **fiesta de la independencia nacional**; el 23 de **noviembre, los americanos desocupan Veracruz.**

En **1915 llega a Londres** en plena **Guerra Mundial** a desempeñar la **importantísima represen-**

**tación del Gobierno de México**, quien le confirió facultades omnímodas en su carácter de **Enviado Especial.**

En junio de ese año es designado **Agente Confidencial** ante los **Gobiernos de Francia, Inglaterra e Italia** para reanudar las **relaciones diplomáticas con México**, pues éstas habían quedado interrumpidas con motivo de los sucesos revolucionarios. En diciembre llega a Italia a desempeñar sus **comisiones diplomáticas que fueron muy brillantes**, pues **logró los propósitos del Gobierno de México.**

En **1916 es designado Embajador Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de México** ante los gobiernos de **Argentina, Chile, Uruguay y Brasil**, para reanudar las **relaciones diplomáticas suspendidas por los problemas originados por el cuartelazo de Victoriano Huerta.**

Durante su **breve estancia en España conoce a grandes escritores como Azorín, Marquina, Valle Inclán y Unamuno. Sale de España con el gran pensador José Ortega**

y **Casset con rumbo a Buenos Aires. Se publican, en Madrid, dos de sus libros: "La Tristeza del Amo" y "Arengas Revolucionarias"; en Barcelona, "Los Estados Unidos contra la Libertad", Estudios de Historia Diplomática Americana, que es otro de sus libros fundamentales.**

**Conoce, en 1918 al gran novelista español Benito Pérez Galdós. El 30 de enero de 1920 es designado Ministro Plenipotenciario de México en Alemania y en marzo presentó sus credenciales. En**

mayo, el General Pablo González, tras la salida de Carranza de la Ciudad de México, le gira instrucciones para ponerse bajo sus órdenes, pero Fabela rechazó enérgicamente las propuestas del General González. Diez días más tarde, el 20 de mayo, muere don Venustiano Carranza, entonces Isidro Fabela renuncia a sus cargos diplomáticos por parecerle indigno colaborar con el Gobierno de esa época que fue desleal al Presidente Carranza.

Contrae matrimonio con la señorita Josefina Eisenmann, mexicana de nacimiento, el 12 de julio de 1920, en Berlín. Un año más tarde regresa a México y se dedica al periodismo e instala su despacho de abogado.

En 1923 es electo Diputado Federal por el Distrito de El Oro, Estado de México; a consecuencia de la Revolución delahuertista sale del país a radicarse a los Estados Unidos, de donde regresa un año más tarde a reanudar sus actividades profesionales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1926, publica su libro "Los Precursores de la Diplomacia Mexicana".

Al reelegirse Alvaro Obregón, regresa a París como particular, donde reside dedicado a escribir para diversos periódicos, entre otros el Diario de Yucatán, el Mundo de Tampico, Excelsior de México y algunos diarios de Centro y Sudamérica; prepara además su libro "Neutralidad" y páginas literarias que figuran en su obra inédita.

El 15 de marzo de 1928 se publica en la revista "Ariel", de Honduras, su carta abierta al General César Augusto Sandino; es un interesantísimo documento que forma parte de la cruzada latinoamericana de la cual Fabela ha sido uno de sus luchadores apasionados.

En 1929 regresa a México. Ocho años más tarde es nombrado representante de México en la Liga de las Naciones. Durante su estancia en Ginebra conoce al gran escritor Romain Rolland, y el 20 de septiembre pronuncia su importantísimo discurso "La España ante la Liga", que es prueba evidente de la conducta ejemplar de México en su Política Internacional. El 28 de igual mes pronuncia su segundo discurso, "La Actitud de Méxi-



La charrería en Zacatecas



*Derruida e imponente, La Quemada conserva el sabor del misterio que sólo la lejana grandeza respira y se manifiesta en el Salón de las Columnas*

co en la **Sexta Comisión** de la XVIII Asamblea General de la **Sociedad de las Naciones**".

En 1938 Regresa a México y un año más tarde el **Presidente de la República**, Lázaro Cárdenas, otorga a **Isidro Fabela** sus credenciales como **Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de México a la Sociedad de las Naciones**, con **pleno poder necesario** para que como **Primer Delegado** y en **nombre y representación** de los **Estados Unidos Mexicanos**, tome parte en las **deliberaciones** y suscriba los convenios, notas, acuerdos y conclusiones a que llegue la **Liga de las Naciones**.

Al año siguiente sale a La Habana para asistir a la Conferencia del Trabajo, a la cual fue designado por el Consejo de la **Oficina Internacional del Trabajo**

como su representante; mientras tanto, en México aparece en la Biblioteca de Estudios Internacionales su libro "Neutralidad", Estudio Histórico, Jurídico y Político. La Sociedad de las Naciones y el Continente Americano ante la guerra 1939-1940.

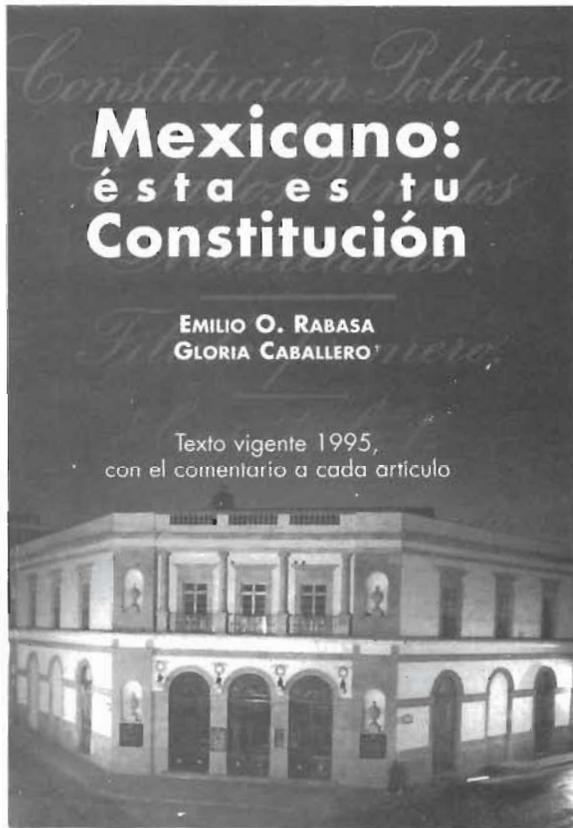
En febrero de 1942 aparece el primer número de la revista de política y derecho internacional, "Mundo Libre", bajo la dirección de Isidro Fabela. En marzo es designado **Gobernador Constitucional del Estado de México**, su tierra natal.

En 1943, "España con Honra" publica en la Ciudad de México un discurso de Fabela sobre el presidente Manuel Azaña y la Política de México hacia la República Española.

En el próximo artículo hablaremos sobre Genaro Estrada, ex Secretario de **Relaciones Exteriores**.



Gastronomía tradicional de Zacatecas



## Mexicano: ésta es tu Constitución

Emilio O. Rabasa  
Gloria Caballero

Emilio O. Rabasa, doctor en derecho. Ha dedicado la mayor parte de su vida profesional a actividades del sector público. Entre otros cargos desempeño el de Embajador de México en Estados Unidos y el de Secretario de Relaciones Exteriores de 1970 a 1975. Fue miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Actualmente es integrante del Grupo Nacional Mexicano de la Corte de Arbitraje de la Haya. En el mundo académico ha sido secretario del doctorado, profesor de la licenciatura en Teoría General del Estado, y del posgrado en Derecho Constitucional, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y autor de diversas obras sobre Derecho Constitucional. En la actualidad se desempeña como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gloria Caballero, licenciada en derecho y doctora en letras, ya finada, dedicó toda su vida al servicio público y a la impartición de las cátedras en las disciplinas de su especialidad.

## La doble nacionalidad

MEMORIA DEL COLOQUIO  
Palacio Legislativo, 8-9 de junio, 1995

¿Doble nacionalidad, doble ciudadanía o nacionalidad irrenunciable?

En este momento, el coloquio La Doble Nacionalidad representa para nosotros la oportunidad de analizar los lazos profundos que nos unen con muchos mexicanos que han emigrado a otras partes del mundo, particularmente al vecino país del norte. De esta manera, ha sido prioridad del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, reflexionar sobre la calidad de nuestros vínculos con ellos y sobre la responsabilidad de nuestro país para quienes por diversas causas viven ausentes de nuestro suelo pero enraizados con nuestra cultura, con nuestro lenguaje, con nuestras tradiciones y valores, con nuestra forma de ser, principios y símbolos.

La doble nacionalidad, la doble ciudadanía o la nacionalidad irrenunciable, requieren ser estudiadas y analizadas desde las perspectivas política y jurídico-constitucional, pero también, con un sentido cultural y antropológico.

Es en esta perspectiva que el coloquio La Doble Nacionalidad, allegó información de expertos en la materia, y recogió la opinión de todos aquellos quienes, desde los grupos parlamentarios que integran nuestra Cámara (PAN, PRI, PRD, y PT), deberán por su palabra, hacer valer su pensamiento.

Los documentos que se presentan en este libro recogen diversas e importantes recomendaciones que habrán de permitir, a los estudiosos del tema y a los integrantes de la Comisión Especial para tratar el Tema de la Nacionalidad, de la LVI Legislatura, la mejor comprensión de la problemática que implican los aspectos migratorios.

