

EL ACTO PARLAMENTARIO

*Héctor Rafael Ortiz Orpinel**

SUMARIO

Introducción; I. Antecedentes; II. Justificación: a) Trascendencia, b) Tribunales; III. El Acto Jurídico: a) Clasificación, 1. *La que se basa sobre el efecto jurídico del acto*, 2. *La que divide a los actos jurídicos de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad*, b) Elementos esenciales o de existencia del acto jurídico, c) Actos de gobierno; IV. El acto jurídico parlamentario: a) Naturaleza jurídica del acto parlamentario, b) Definición, c) Requisitos; V. Clases y tipos de actos parlamentarios: a) El dictamen, b) El voto, c) El acuerdo parlamentario; VI. El acto legislativo defec-tuoso; VII. Conclusiones.

* Actualmente cursa el Doctorado en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, es abogado por la Universidad Autónoma de Chihuahua, cuenta con Maestría en Derecho Político y Administración Pública por la misma institución. Funcionario público y partidista, actualmente se desempeña como Coordinador de los Diputados del Grupo Parlamentario del PAN en Chihuahua, a la LXVIII Legislatura, habiendo sido Delegado de Relaciones Exteriores en el Estado de Chihuahua.

RESUMEN

El derecho parlamentario es una disciplina que con el transcurso del tiempo ha despertado gran interés no sólo para quienes dirigen sus esfuerzos hacia la elaboración de la norma jurídica o la investigación, sino también para la sociedad en general. De ahí la importancia de que se elaboren artículos como el que se comenta, en el cual podemos advertir que la labor parlamentaria de la actualidad está revestida de grandes desafíos que deben ser superados para su mejor eficacia, ejemplo de lo anterior son el conjunto de actos que son celebrados tanto dentro como fuera del proceso legislativo y cuyo análisis doctrinal desgraciadamente no ha alcanzado su completo desarrollo. El tópico central del presente documento, lo construye el “acto parlamentario”, del cual se analizan entre otros aspectos, sus antecedentes, justificación, definición, trascendencia, clasificación, elementos esenciales o de existencia, clases, naturaleza jurídica, características principales, consecuencias jurídicas y criterios jurisprudenciales.

Introducción

El dinamismo parlamentario mexicano paulatinamente empieza a cobrar especial relevancia, entre otras cosas, porque hasta hace relativamente poco tiempo que la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo impedía en buena medida la profesionalización del Poder Legislativo. A su vez, no existía la suficiente motivación en los estudiosos de las ciencias políticas y sociales que mantuvieran un tratamiento doctrinario.

Hoy los estudios de derecho parlamentario adquieren preeminencia, no tanto por sus aportaciones teóricas, como por lo que pudieron contribuir a una correcta conformación de la institución parlamentaria, entendida como una realidad política concreta bajo la cual se desenvuelve toda una infraestructura cuyos contornos han acabado por diseñar la práctica de una manera sensiblemente compleja.

El derecho parlamentario es una disciplina que poco a poco pasa a ser más conocida y ha cultivarse en nuestro medio académico jurídico-constitucional. Se presenta escuetamente como una rama del derecho objetivo, tanto en las clasificaciones clásicas de las leyes como de los programas de estudio de la mayor parte de las escuelas y facultades de derecho en México.

No obstante estos avances, no pasa desapercibido el gran desafío de quienes en la práctica nos enfrentamos a los vacíos teóricos que surgen como resultado del quehacer parlamentario. Me refiero a toda esa amalgama de actos que se llevan a cabo tanto dentro como fuera del proceso legislativo y que la doctrina no ha desentrañado su naturaleza.

No pretende la ponencia¹ dilucidarlos sino más bien exponer la necesidad de tratar abiertamente con ellos dada su relevancia y trascendencia jurídica cada vez más recurrente en los tribunales jurisdiccionales.

Inclusive, algunos autores con admirable arrojo nos han ofrecido sendos acercamientos. Dado a ello, nuestra intención será retomar sus

¹ Publicada en el Congreso Virtual REDIPAL 2011. CRV-IV-15-11 (Abril). Sergio Gaytán Luján. Miembro de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva del autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

aportaciones y ofrecer más aproximaciones al respecto, que sirvan también como para aportar criterios a la teoría del derecho parlamentario y un trato merecido al acto jurídico parlamentario.

I. Antecedentes

Aunque tradicionalmente la estructura, la organización y las atribuciones del Poder Legislativo se estudian de manera general como un capítulo del programa de derecho constitucional, como rama autónoma del derecho público, no fue si no hasta hace más de dos décadas que en nuestro país se empezaron a producir algunos estudios sistemáticos, aunque parciales, del derecho parlamentario, generados por un motivo del Primer Congreso del Derecho Parlamentario Iberoamericano,² celebrado en la ciudad de México en mayo de 1987 y que fueron recogidos posteriormente en el libro *Derecho Parlamentario* de editorial Porrúa. En 1993, el Fondo de Cultura Económica editó *Derecho Parlamentario*, de Francisco Berlín Valenzuela.

Antes de ello, algunas otras obras que en algunos apartados trataron al Poder Legislativo y al derecho político parlamentario como derecho legislativo en nuestro país y que constituyen el origen de esta rama jurídica, Pedroza de la Llave cita: Apuntamientos para el derecho constitucional mexicano (1871); Derecho constitucional (1875); Curso de derecho constitucional, (1888); Elementos de derecho constitucional mexicano (1899); Derecho constitucional mexicano (1931), etcétera, hasta llegar a las obras de actualidad bajo títulos similares.³

² "...es cuando se puntualiza doctrinalmente con el debate habido al interior del Primer Congreso de Derecho Político Parlamentario Iberoamericano celebrado en el recinto parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando con fino escalpelo y profundos conocimientos de Antonio Martínez Báez de las bases y argumentos para precisar el nombre, para mi correcto, de la rama del derecho político constitucional, materia de la presente obra, el cual regula y estudia la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso mexicano; así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales." Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines. "Capítulo 2. Estudio sobre el derecho político parlamentario. PRECEDENTES DEL DERECHO POLITICO PARLAMENTARIO MEXICANO". En: SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines. México: Cámara de Diputados, Porrúa, 2005, p. 58

³ "Igualmente, se puede encontrar bibliografía en la que se aborda lo concerniente al Poder Legislativo de forma específica como derecho parlamentario." Cfr: PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. "Congreso de la Unión, integración y regulación". México, UNAM, 1997. p. 32

Es así como en la última década del siglo pasado y lo que hemos vivido del presente milenio, en México ya se han escrito libros, además de encontrar otras fuentes de investigación, que tratan la materia bajo el nombre de Derecho político parlamentario y Derecho político parlamentario mexicano, obras que forman parte de las fuentes consultadas para el tema que nos ocupa.

No obstante lo anterior, consideramos apremiante precisar que el maestro Gabino Fraga, autor de otra obra ampliamente conocida en las escuelas de derecho de nuestro país, su reconocido *Derecho Administrativo*, originariamente dilucidó de alguna manera la necesidad de dar un trato específico al estudio científico del Poder Legislativo, al mencionar que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial «*requieren para su funcionamiento de multiplicidad de órganos secundarios*» y concluye: «*por esas razones se han derivado del derecho constitucional dos ramas: la del derecho administrativo y la del derecho procesal, reguladores cada una de ellas, de la organización y funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente*».

Agrega en otro argumento, que: «*...La materia de la función del Poder Legislativo son las leyes, que son actos jurídicos generales y abstractos, las características de la ley son su generalidad, no se refieren individual y circunstancialmente a personas determinadas, se refieren a una hipótesis general y son normas abstractas, no son referidas a momentos y personas determinadas. La ley singular, la ley del caso es una aberración jurídica, la ley debe ser general y abstracta*».

Efectivamente, una parte de las funciones del Poder Legislativo son éstas. Pero ya sabemos que hay más que eso. Gabino Fraga avanzó bastante en el camino de la clasificación del derecho público y estuvo verdaderamente cerca de concluir que la rama faltante en la clasificación es el derecho parlamentario, que se ocupa de la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo.

Respecto de otras recientes aportaciones podemos citar los apuntes de Bernardo Bátiz que refieren a la denominación, funciones y normatividad de la vida interna y externa de lo que ahora conocemos como parlamentos, asambleas y congresos.

En ese tenor, así como es gratificante contar con bibliografía suficiente que nos arroje la información necesaria para ubicarnos en el tema, también los diarios de los debates, como fuente del derecho par-

lamentario⁴ nos representan valiosas aportaciones a nuestros propósitos, por ejemplo, para tener en cuenta aquel principio consagratorio que hasta fines del siglo XVII prevalecía: la unanimidad. Es decir, “*reglas mayoritarias, sí, pero derecho de mayoría, no*” y los disidentes simplemente eran *acallados* a gritos o bastonazos. Este principio nos da cuenta de un acto parlamentario subyacente de la época. Debido a ello, y para entrar en materia, es que debemos escudriñar los precedentes que de alguna manera esbozaban la necesidad de abordar los actos que le anteceden al acto legislativo propiamente dicho: la ley.

4 “...II. FUENTES. Retomando lo señalado por García Máynez, Villoro Toranzo y Recaséns Siches, que las fuentes del derecho son, de manera general, las formales; las materiales o reales, y las fuentes históricas. Las primeras en referencia a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, aunque también se incluye la doctrina como fuente formal. Entendemos por fuentes materiales o reales del derecho a las condiciones o circunstancias históricas, factores y elementos que se dan en cierta época, las cuales influyen en el contenido de las normas jurídicas. Por último, las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen el texto de una norma o conjunto de normas jurídicas. De tal forma, las fuentes formales del derecho parlamentario mexicano serán el proceso legislativo; la costumbre, práctica o hábito parlamentario; la jurisprudencia relativa a la institución representativa mexicana, así como la doctrina, siempre y cuando la disposición legislativa la hubiese tomado en consideración; mientras que las fuentes materiales o reales son las condiciones históricas que se dan en cierta época y momentos determinados; por ejemplo, a nivel federal la colonización española, la independencia, el maximato, el porfiriato, la Revolución mexicana de 1910, el neoliberalismo, la transición hacia la democracia, la reforma de Estado iniciada en 1990, etcétera. Al respecto, una fuente importante para el desarrollo del derecho parlamentario es, sin duda alguna, el grado de participación social, así como el nivel de cultura política. Por último, las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen tales normas jurídicas; por ejemplo, el *Diario Oficial de la Federación* y el *Diario de los Debates* de cada una de las cámaras. Respecto de los diarios de debates, considerados como una fuente muy importante y en una acertada sugerencia de Barragán, pero el enfoque de este trabajo no es exclusivamente histórico, sino jurídico y, en algunos casos, sociológico, político y, escasamente, económico. Sin embargo, al igual que la mayoría de los autores de derecho constitucional, sí nos referiremos ampliamente a las fuentes formales del derecho parlamentario, las cuales son las siguientes: 1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. 2. *Las leyes orgánicas de las instituciones parlamentarias*. 3. *Las demás disposiciones legales aplicables de carácter interno, los reglamentos parlamentarios y los acuerdos parlamentarios*. 4. *Los usos, prácticas o costumbres parlamentarias*. 5. *Otras*. Otra fuente es la *jurisprudencia* relativa a esta materia. Conforme algunos autores, entre estos García Máynez, también se incluye la *doctrina*, considerada como aquellos estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, en este caso, del derecho parlamentario. Ésta representa el resultado de una actividad especulativa de los particulares, cuyas conclusiones carecen de fuerza obligatoria, pero se considera que es una fuente de carácter formal cuando la disposición legislativa la regula. CHÁVEZ Hernández, Efrén. (coordinador). “*Introducción al Derecho Parlamentario Estatal*”. Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [S.I][s.n] GAYTÁN Luján, Sergio. “*Análisis del Congreso del Estado de Chihuahua*”. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Senado de la República, 5 de diciembre de 2009. pp. 118 -122. ISBN 978-702-02-1153-9).

II. Justificación

a) Trascendencia

Dado que afortunadamente ya existen sendos estudios al respecto, no profundizaremos en la teoría del derecho parlamentario. No obstante, independientemente de las críticas a la que han sido objeto las diversas definiciones dadas por los autores, nos parece que el aspecto importante que a nosotros nos interesa tratar ha escapado a todas estas definiciones, inclusive a su análisis, como es el estudio del acto parlamentario. Aún así esbozaremos alguna serie de precisiones que nos ayuden a ubicar el objeto de nuestro estudio dentro de esta relativamente nueva disciplina, en proceso de evolución, del derecho parlamentario.

Una lógica elemental indica que si son tres las funciones del poder público, y las tres, conforme al sistema constitucional en vigor, requieren los procedimientos previstos en las disposiciones legales vigentes, tres debieran ser también las ramas del derecho público, inmediatamente derivadas del tronco constitucional.

Si bien la multiplicidad de funciones y, por tanto, de órganos e instituciones que requieren la administración pública ejecutiva y la administración de justicia, exigen reglas claras y amplias al respecto, que no pueden constreñirse a las primarias y fundamentales del derecho constitucional. Por la misma razón debe existir para el derecho parlamentario o legislativo, que también requiere órganos secundarios y las funciones del Poder Legislativo, exigen asimismo una regulación jurídica cuidadosa, amplia y técnicamente estructurada, para evitar en las cámaras la anarquía, el desorden, la ineficacia o el autoritarismo.

Una vez aceptada la utilidad didáctica de clasificar al derecho parlamentario dentro del derecho público, en coincidencia con Berlín Valenzuela y Mauricio Rossell, que dentro de las ramas del derecho público se encuentra el derecho constitucional, del cual emana del derecho parlamentario;⁵ es posible distinguir que éste no se refiere a

⁵ Cfr. ROSSELL, Mauricio. *“Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional”*. México, LVII Legislatura y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000. p 17.

un régimen o sistema político, como muchos inicialmente lo trataron de interpretar, anteponiéndolo frontalmente al sistema presidencialista. El mismo Valenzuela ha criticado a aquellos tratadistas de la materia que sólo se refieren a la organización y funcionamiento de los congresos en demérito de la atención que merece esta disciplina.

Constreñidas las fronteras del derecho parlamentario, éste no sólo se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan al interior de los órganos constitucionales que regula y las que establecen con los otros dos poderes y con las diversas agrupaciones de la sociedad civil, sino que también rige las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que ellos cumplen para la dirección del gobierno, su intervención en los procesos electorales y en los procesos de integración de los demás órganos del Estado, así como en otros fenómenos de la vida pública.⁶

Inclusive algunos autores como Diego Garrido han hecho mención que sobre la naturaleza del derecho parlamentario se ha escrito mucho, pero la doctrina no se pone de acuerdo sobre cuál debiera ser la naturaleza de esta rama del ordenamiento jurídico, toda vez que hace hincapié preferentemente en los aspectos jurídicos del texto legal parlamentario, sin fijarse en sus causas, sus orígenes y sin mirar hacia la dinámica del derecho parlamentario.⁷

Enrique Armando Salazar Abaroa señala que el fundamento para la autonomía y personalidad de derecho parlamentario deriva de la atribución legal, léase constitucional, otorgada al órgano legislativo de expedir la ley o las normas que regulen su estructura y funcionamiento interno. Además, menciona que con base en tal derecho parlamentario lleva “...a cabo actos parlamentarios a los cuales se les denomina constitucionalmente resoluciones, ley, decretos y acuerdos pero que no se limitan a sólo estos actos formales sino que la misma Constitución establece las potestades de llevar a cabo en el marco del mismo derecho parlamentario, actos políticos de control, fiscalización, de dirección política o jurisdiccionales, entre otros”.⁸

⁶ Cfr. BERLIN Valenzuela, Francisco. “Derecho parlamentario”. México, Fondo de Cultura Económica, 1995. pp. 43 y 44.

⁷ Cfr. “Jornadas de derecho parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984”. España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, serie 4, 1985. p. 175.

⁸ SALAZAR Abaroa, Enrique Armando *Op. Cit.* nota 2 , p. 77.

Debemos reconocer esta importante aproximación toda vez que ya se hace mención del acto parlamentario como aquél que emana de las funciones principales y más conocidas del órgano legislativo; sin embargo, creemos que aún así excluye los actos que se dan dentro del mismo funcionamiento del parlamento.

Es esta la materia que nos interesa adentrarnos. En ese sentido, el Poder Legislativo requiere de una regulación específica en sus actividades y en sus funciones, tanto cuando se ocupa de cuestiones generales y abstractas, como cuando se ocupa, que es muy frecuente, de cuestiones singulares, particulares y específicas. Por ejemplo, elegir una mesa directiva, no es una norma de carácter general y es un acto del Poder Legislativo. Nombra personas específicas cuando lleva a cabo un juicio político, cuando designa a los encargados de los órganos técnicos o al titular encargado del órgano de fiscalización, se refiere, no a normas generales, sino a la aplicación de normas singularmente.⁹

Ángela Figueruelo Burrieza acertadamente ha comentado que *"No basta con que haya prácticas, convenciones y normas de organización y procedimiento parlamentario, sino que se precisa un estudio sistemático y metodológicamente consistente de ese objeto de conocimiento"*.¹⁰

Por ello, así como se estudia la naturaleza jurídica del acto administrativo surgido principalmente de la esfera del Poder Ejecutivo, así también, la del acto judicial emitido básicamente desde la órbita de atribuciones del Poder Judicial, también conocido como el acto procesal judicial. Sin embargo, el estudio del acto administrativo se enfoca principalmente al acto final en el proceso de su generación. Podríamos decir que de los actos que se generan dentro del proceso administrativo, el acto administrativo emitido al final del proceso ocupa la materia de estudio. No obstante, existen actos procesales administrativos muy interesantes; como el que resulta de la facultad económica coactiva del Estado para hacer efectivas las contribuciones, entre otros actos.

⁹ BÁTIZ Vázquez, Bernardo. *"Teoría del Derecho Parlamentario"*. [S.I.] Oxford, 1999.

¹⁰ FIGUERUELO Burrieza, Ángela. *"El Control de la Constitucionalidad de los Actos Parlamentarios"*. España, Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, 1992.

El análisis anterior podemos aplicarlo a la esfera judicial cuando hablamos del proceso judicial y del procedimiento judicial, nos referimos a los actos procesales judiciales. Ubicamos que la resolución judicial (sentencia) es el acto judicial por excelencia y el último acto en la cadena del proceso.¹¹

Las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, según Gabino Fraga,¹² se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho. En efecto, el Estado, al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas, afecta el orden jurídico existente. Por lo mismo, para poder apreciar la naturaleza intrínseca de los diversos actos que el Estado realiza, es indispensable partir del estudio de la teoría que se ha venido elaborando en la doctrina, de los actos jurídicos y de los actos materiales.

En este tenor, el derecho parlamentario es al Poder Legislativo, lo que el derecho administrativo al Poder Ejecutivo y el derecho procesal judicial al Poder Judicial. De esta manera corresponden el acto procesal judicial, el acto administrativo y el acto parlamentario. En el ámbito del Poder Legislativo, el acto legislativo se estudia como elemento del proceso legislativo, siendo este el que genera la norma legislativa (ley), y como el último acto del proceso, es decir, el decreto.¹³ Aún cuando la promulgación y la publicación de la norma se incluyen den-

¹¹ Como en las demás ramas del derecho, en el derecho parlamentario hay fundamentos o principios esenciales, sustantivos, que se refieren al formato específico de la norma, considerado éste en cuanto al valor social que persigue, y hay también otros principios de carácter procesal, adjetivo en relación con los primeros, que se ocupan de regular las formas de llevar a término las cadenas de actos jurídicos encaminados a lograr que los principios sustantivos se actualicen en la realidad cotidiana de los parlamentos o congresos. BATIZ, Bernardo. *Op. cit.*, nota 9.

¹² FRAGA, Gabino. “*Derecho Administrativo*” México, Porrúa, 1989. p. 30.

¹³ El resultado final del trabajo parlamentario es una ley o una resolución de otro tipo, formalmente legislativa, aun cuando no lo sea materialmente. Su contenido estará inspirado por los valores sociales que imperen en la sociedad, será la manifestación de la voluntad colectiva, y deberá ser iluminada por los principios sustantivos del derecho parlamentario a que me referí antes, pero la serie de actos que deber sucederse para llegar a la votación final constituyen el proceso legislativo y éste responde a sus propias reglas y principios. De éstos nos ocuparemos en los apartados siguientes, no sin antes detenernos en algunas consideraciones de carácter general. A fin de alcanzar las metas u objetivos para los que existen los parlamentos, es necesario seguir cierto camino, una secuencia de actos que en su concatenación conduzcan a la toma de la decisión colectiva, que puede ser lo mismo, como ya se dijo, la aprobación de una ley, su modificación, una resolución en materia económica, un juicio político, o cualquier otra determinación dentro del amplio campo de la competencia de los parlamentos o congresos modernos.

tro del proceso legislativo, son actos del Poder Ejecutivo. El tratadista clásico mexicano de derecho procesal, Eduardo Pallares, dice textualmente en su *Diccionario de derecho procesal civil*: «En su acepción jurídica más general, la palabra proceso comprende a los procesos legislativos, administrativos, judiciales...» Y define al proceso jurídico como: “Una serie de actos que se suceden en el tiempo y que se encuentran concatenados entre sí para el fin u objeto que se quiere realizar con ellos que da unidad al conjunto y vinculación a los actos es precisamente finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata”.¹⁴ Estas ideas nos servirán para centrar el objetivo de esta parte nuestro estudio.

Pero ¿desde qué óptica estudiamos los actos que se generan dentro del proceso anterior, por ejemplo el *orden del día*, la *convocatoria*, la *declaración de quórum*, la *excitativa*, la *moción*, el *debate*, el *turno* y la *votación* como el acto supremo de contribuir a formar parte de la voluntad popular, etc., ¿no son también actos legislativos? y ¿qué pasa con el acto surgido fuera de este proceso? Me refiero a los actos generados dentro de la órbita del Poder Legislativo, pero que su fin último no va encaminado a la creación de la norma, como las *sesiones solemnes*, la *gestoría y representación*, la *licencia*, la *revisión de la cuenta pública*, las *autorizaciones*, las *tomas de protesta*, *dirimir conflictos*, *recabar informes*, la *instalación del Congreso* y muchos más actos que esperan ser objeto de análisis.

El acto parlamentario es la denominación a todos los actos mencionados. El estudio de su naturaleza jurídica inquieta más por la insípida trascendencia de sus efectos y las escuetas consecuencias jurídicas en que repercuten. Es pues el acto parlamentario la materia de estudio de esta ponencia. Su naturaleza jurídica, sus características principales, sus consecuencias jurídicas y los diversos tipos de actos que existen. Aunque en algunos países como Italia, España, Francia, Inglaterra, Alemania, entre otros, se han desarrollado notorios avances en el nivel didáctico y de investigación sobre la materia, en México y en los estados de la República encuentra aun resistencia.

¹⁴ PALLARES, Eduardo. “*Diccionario de derecho procesal civil*”. 16a. ed. México, Porrúa, 1984. p. 640.

b) Tribunales

La Corte ha establecido que lo que finalmente importa es una mayoría que apruebe la propuesta aún cuando no se hayan observado los requisitos procedimentales, por ejemplo, el que la Comisión Dictaminadora no haya convocado formalmente a su reunión. Nos encontramos aquí con problemas de legalidad.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos el antecedente de la demanda de amparo y protección de la justicia federal contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Por auto de fecha 30 de agosto de 1996, el Juez de Distrito desechó la demanda de garantías por considerarla notoriamente improcedente. Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, a cuyo estudio se abocó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerciendo su facultad de atracción. Tras arduas sesiones, por mayoría de seis votos, se resolvió revocar el auto recurrido.¹⁵

El punto medular de discusión en el debate consistió en determinar si procede el juicio de amparo por vicios en el procedimiento de reforma a la Carta Magna. Al respecto, el Señor Ministro Góngora Pimentel, cuestionó saber quién tiene la razón: el quejoso que advierte que él reclama distintos actos que no se ajustaron a las formalidades exigidas por el artículo 135 constitucional o el proyecto que asegura que el quejoso impugna realmente el artículo 122 reformado: *“A mi juicio, el quejoso es claro, podría decirse que hasta reiterativo, en lo que impugna. En efecto, si examinamos los agravios, encontramos en varias partes que el quejoso claramente señala que lo que impugna son los vicios que se dieron en el procedimiento de reforma mencionado.”*

“La demanda de amparo no fue planteada contra la reforma al 122, puesto que en ninguna parte del escrito postulatorio se desprende que se hubiera señalado a dicho numeral como acto reclamado a las autoridades señaladas como responsables; el reclamo de protección de la Justicia Federal se enderezó contra la reforma cons-

¹⁵ GAYTÁN Luján, Sergio. *Op. Cit.* nota 2. p. 153

titucional toda, ..., por los vicios de inconstitucionalidad en su proceso de creación, es decir, se planteó el reclamo contra actos de las autoridades que intervinieron en dicho proceso legislativo.”

Expresa la demanda: **“No me inconformé contra la norma constitucional, cuyo contenido es obra de la soberanía del Estado, ley en sentido material. La inconformidad se hizo consistir en no sujetarse el constituyente permanente a las disposiciones que regulan el proceso de creación de las normas constitucionales, ley en sentido formal”**. El quejoso insiste, en la página 29 y todavía en la 30 señala que: **“...el amparo fue interpuesto porque el Poder constituyente permanente violó en forma flagrante el procedimiento de formación de la norma constitucional.”**

“El proyecto no debe considerar que **el quejoso impugnó leyes, sino actos de autoridad**; por tanto el proyecto debe ser otro, en el que se preste atención a los agravios expuestos por el quejoso, **determinando si las violaciones que dice se cometieron constituyen o no actos de autoridad susceptibles de fiscalización judicial a través de la vía de amparo. Para ello deberá examinarse el concepto de acto de autoridad desde el punto de vista jurídico, es decir, si constituyen o no manifestaciones de voluntad de algún órgano o autoridad que infrinjan las garantías individuales de algún sujeto.**

Desde mi punto de vista **los actos que realizan y agotan el procedimiento exigido por el artículo 135, para reformar o adicionar la Constitución Federal, son, desde luego actos jurídicos, ya que son acciones positivas o negativas, con voluntariedad y conciencia humana, a las que el ordenamiento jurídico les atribuye efectos jurídicos**; más concretamente, los actos necesarios para reformar o adicionar la Constitución **son actos jurídico-políticos que sirven para crear de manera unilateral situaciones jurídicas para los gobernados, normas constitucionales**; por tanto, para reformar o adicionar la Constitución es necesario agotar esos actos jurídicos.

...Tercera, a mi juicio, y sólo por lo que hace a la causal de improcedencia que se propone hacer valer en el proyecto, el amparo promovido sí es procedente, ya que los actos necesarios para reformar o adicionar la Constitución, son, claramente, actos de autoridad que pudieron violar garantías individuales, como la de legalidad, al emitirse un acto contrario a la Constitución; la de seguridad jurídica, al aplicarse normas constitucionales inválidas, es decir, producto de un procedimiento distinto al constitucionalmente exigido; y la de debido proceso legal, al no seguirse fielmente las formalidades del procedimiento del artículo 135 constitucional. ...Encuentro por un lado la opacidad de los ministros de la Corte de no querer entrar al estudio de fondo por las posibles implicaciones que conllevaría...

Por otro lado, el ministro Castro y Castro manifestó una postura que a nuestro juicio en nada abona a la evolución y práctica de la especialidad: *“En realidad, como dice el señor ministro Díaz Romero, lo que debe analizarse es el fondo del 122, no todo el proceso legislativo, porque si se abre la puerta al decir: «todo está viciado», se viene el mundo encima y, de acuerdo con uno de los principios de interpretación constitucional que cita el señor ministro Ortiz Mayagoitia de la obra de Linares Quintana, se deben tener en cuenta para la interpretación de los preceptos constitucionales las situaciones sociales, económicas y políticas que existen en el momento de realizarse la interpretación. Ésta primordialmente es una reforma política, y ¿vamos a decir que todo el proceso estuvo mal atendiendo al enfoque que el señor ministro Góngora Pimentel le da de que sólo se reclamó el proceso legislativo?*

Tienen efectos generales, quieran o no. En realidad trata de encubrir el análisis del artículo 122, **proponiendo un acto complejo y largo que es el proceso legislativo**, pero éste es lo que en realidad impugna; dice que el fondo y los demás preceptos no le interesan al

quejoso. Le interesa el 122, pero impugnando éste dentro de ese conjunto. Lo que está dañando es el conjunto, con esto se **está abriendo la puerta, a mi modo de ver, en un momento que es totalmente inoportuno. La situación política del país no permite abrir la puerta en el aspecto del proceso legislativo de reforma constitucional.**”

Al respecto el ministro Díaz Romero señala la conveniencia de entrarle al tema toda vez que: *«Cuando se invoca como garantía violada la de legalidad, en ella se comprenden los actos contrarios a la Carta Magna sin importar tengan que ver con el fondo o con la forma.*»

Consiguientemente, debemos sostener la procedencia del juicio de amparo en contra del proceso de reformas a preceptos constitucionales y no su improcedencia, pues así contribuimos a la evolución jurídica del país, ya que es indudable que las decisiones judiciales definen y explican el modo de ser de nuestra Constitución, y la forma en que la interpretemos contribuye no sólo en la organización jurídica sino también política y social de nuestro país y por tanto en su mejoramiento. Por esto creo que la decisión a favor de la procedencia del amparo, influirá, sin lugar a dudas, al fortalecimiento de nuestro Estado de derecho.

En efecto, al no hacer distinción el voto mayoritario entre preceptos constitucionales y legales, ni entre procedimiento reformador de la Constitución y procedimiento legislativo, es lógico que acepte como medio impugnativo procedente —así es en la especie—, el que correspondería al amparo contra leyes. Esto significa que las reformas constitucionales o el procedimiento reformador pueden válidamente impugnarse ateniéndose a las reglas específicas de esta clase de amparo, esto es, en el aspecto de oportunidad, dentro de los treinta días siguientes a su vigencia, o bien, dentro de los quince días siguientes al primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso, debiendo tenerse presente que esto último puede acaecer en fecha indeterminada, después de días, meses o años, con la consiguiente indefinición de situaciones regidas por preceptos constitucionales que siendo estructurales del Estado y creadoras de poderes, órganos e instituciones, deben ser firmes y consistentes puesto que sirven de base y fundamento a

leyes, reglamentos y acciones que pormenorizan sus dictados dentro de la organización social; ...Por las razones anteriores consideramos que debieron estimarse ineficaces los agravios hechos valer en el presente asunto y confirmarse el auto desechatorio de la demanda de garantías intentada en contra de la reforma al artículo 122 constitucional.”

De lo anterior podemos decir que, aunque si bien en México el derecho parlamentario avanza gradualmente en su integración temática, todavía subsisten deficiencias, errores y arbitrariedades en la práctica. Susana Thalía Pedroza de la Llave comenta que en nuestro país la autonomía de la disciplina debe esperar debido a la falta de desarrollo de su cuerpo normativo y jurisprudencial.¹⁶

Parte de este lento desarrollo se ha ido plasmando y reflejando en algunas de las tesis jurisprudenciales más destacadas en materia de violaciones al procedimiento legislativo dentro del control constitucional abstracto,¹⁷ como son:

1. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. Jurisprudencia 32/2007.

2. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Tesis XLIX/2008. “Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”.

3. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL INCUMPLIMIENTO DE FORMALISMOS POR PARTE DE UN GRUPO MINORITARIO DE UNA CO-

¹⁶ Cfr. Pablo Lucas Verdú, op. cit., pp. 361, 369, 372, 376 y 401, citado por Susana Thalía Pedroza, op. cit., pp. 34 y 35.

¹⁷ Comentarios de Sara Berenice Orta Flores. Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Congreso REDIPAL (Virtual IV). Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. CRV-IV-15-11. Agosto 2011.

MISIÓN LEGISLATIVA NO TRASCIENDE A LA VALIDEZ DE LA NORMA, SI ÉSTA FUE APROBADA POR LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. Tesis: P./J. 3/2006.

4. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. SI EL DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE CARECE DE LAS FIRMAS DE ALGUNOS DE SUS INTEGRANTES, ADOLECE DE UN VICIO FORMAL QUE CARECE DE TRASCENDENCIA, YA QUE PUEDE SER PURGADO EN LA RESOLUCIÓN DEL CONGRESO DONDE APAREZCA LA APROBACIÓN DE LOS DIPUTADOS QUE NO HABÍAN SUSCRITO EL DICTAMEN. Tesis: P./J. 118/2004.

5. PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO. Tesis 117/2004.

III. El acto jurídico

Antes de poder pretender dar una noción sobre el acto jurídico parlamentario, es necesario partir y desentrañar los conceptos jurídicos que sobre el acto jurídico en general existen. De esta manera, por acto jurídico según el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara,¹⁸ se entiende la manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos. Nos dice que para que produzca efecto, además de la capacidad para realizarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso. El acto jurídico se distingue del hecho jurídico y del acto material.

a) Clasificación

Se ha hecho en la doctrina una doble clasificación de los actos jurídicos:

1. La que se basa sobre el efecto jurídico del acto. Las situaciones jurídicas se pueden separar en dos grupos:

¹⁸ ACTO JURÍDICO. En: DE PINA Rafael y DE PINA Vara Rafael. Diccionario de derecho. 18a ed. actualizada. México: Porrúa, [1992] (reimpr. 2003) . / por Juan Pablo de Pina García. C 340.03 P55d 1992.

a) Las situaciones jurídicas generales, que son abstractas, impersonales, permanentes y son esencialmente modificables por la ley o reglamentos.

b) Las situaciones jurídicas individuales, que son personales, concretas, temporales y no pueden ser alteradas o extinguidas por un acto creador de situaciones jurídicas generales.

Determinados los caracteres del orden jurídico y de las situaciones que lo integran, es posible pasar al estudio de la clasificación de los actos jurídicos por razón del efecto que producen:

a) Actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general.

b) Actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual.

c) Actos cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica a un caso particular.

d) Actos jurisdiccionales.

2. Aparte existe la clasificación que divide a los actos jurídicos de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad.

Puede un acto jurídico constituirse por la manifestación de una sola voluntad o requerir para ello el concurso de varias. En el primer caso, se tiene el acto jurídico unilateral; en el segundo, el acto jurídico plurilateral.

Se ha observado que el concurso de voluntades de las dos cámaras que forman el Congreso y la del Ejecutivo, en sus funciones constitucionales, no da lugar a un contrato, sino a otro acto jurídico: La ley. Que el voto acorde de los magistrados de un tribunal colegiado en un asunto de su competencia, es un acuerdo de voluntades que no forma un contrato, sino un acto jurídico diferente: La resolución judicial. Que el nombramiento de un empleado público no constituye tampoco un contrato, sino un acto administrativo de naturaleza especial.

Ha sido, por lo mismo, indispensable admitir varias categorías de actos plurilaterales y fijar los elementos que los caracterizan, distinguiéndolos del acto contractual, que sólo forma una especie dentro del género de estos actos plurilaterales: acto contractual, acto colectivo o acto complejo y puede suceder un tercer caso en que, concurriendo varias voluntades, tengan el mismo objeto, lo cual asemejaría el acto a

un acto colectivo; pero que tiene cada una de ellas, o cada grupo de ellas, finalidades diferentes, lo cual sería motivo para asemejarlo al contrato.

b) Elementos esenciales o de existencia del acto jurídico¹⁹

El acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad tendiente a la producción de efectos de derecho sancionados por la ley. Como todo ente real o conceptual, precisa para su formación de ciertos elementos esenciales sin los cuales no existe:

I. La voluntad;

II. Un objeto posible hacia el cual se dirige esa voluntad; y, ocasionalmente,

III. Una manera solemne para exteriorizar esa voluntad.

c) Actos de gobierno

I. El acto administrativo, según el mismo diccionario de Pina y Vara, es la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.

II. Ahora, por acto jurisdiccional lo refiere al acto destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso. En este sentido afirma que el acto jurisdiccional no puede ser, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, un acto creador de derecho, salvo lo dispuesto en la Ley de Amparo respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia. Mientras que por actos judiciales, en sentido amplio, son todos los realizados en juicio, tanto por los funcionarios judiciales como por quienes, no siéndolo, toman parte más o menos importante en él; en sentido restringido esta calificación corresponde a los realizados en juicio por los funcionarios de la administración de justicia.

III. Por último, define como acto legislativo al realizado por un órgano de esta naturaleza encaminado a la creación del derecho positivo. Como podemos ver, esta última definición sujeta el acto legislativo dentro del proceso legislativo únicamente.

¹⁹ BEJARANO Sánchez, Manuel. “*Obligaciones civiles*”. México. Jarla, 1984. p.p. 50, 52, 68, 70, 94 y 116

Francisco Berlín Valenzuela en su obra “Derecho Parlamentario”, al referirse al conjunto de fenómenos que lo rigen, nos dice que está constituido por las acciones y hechos que debe considerar y evaluar el órgano colegiado que cumple la función legislativa.²⁰ De esta manera podemos incurrir la existencia de los actos legislativos.

Elisur Arteaga Nava²¹ afirma que los fundamentos que regulan el proceso legislativo existen para dar seguridad jurídica y evitar precipitaciones tanto a la población como a legisladores y autoridades. Su no observancia implica una violación a los derechos individuales. Deben ser observados; cuando no los son se da lugar a que sean cuestionados.

Hay ciertos principios comunes que regulan la impugnación del proceso seguido para emitir las leyes, los decretos o las resoluciones que dictan el Congreso de la Unión o las cámaras que lo integran. Los actos de colaboración, como la ratificación de un tratado o de un nombramiento, son impugnables en sí cuando en su examen, discusión y aprobación no se hubiera observado lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso o el Reglamento para el Gobierno Interior. El acto que motivó la intervención de la Cámara pudiera ser válido y no ser impugnado.

No puede impugnarse el acto violatorio de las normas que rigen el proceso legislativo en sí, aislado, antes de ser promulgado. Los tribunales no pueden intervenir en el proceso interno que los poderes legislativos siguen para aprobar una ley. En principio, con la excepción anotada anteriormente, sólo es posible impugnar el resultado final, es decir, la ley o el decreto. En otros casos existe norma que declara firme o inimpugnable lo resuelto por el Congreso de la Unión o las cámaras que lo integran. Pese a la declaración expresa de ser inatacables ciertos actos, pueden serlo por violaciones observadas en el procedimiento seguido para su adopción.

En los casos en que la Comisión de Corrección y Estilo hubiere excedido las funciones que tienen encomendadas en virtud de lo dispuesto

²⁰ BERLÍN Valenzuela, Francisco. “Derecho Parlamentario”. Serie Política y Derecho. México D.F P.21. Noviembre de 2000..

²¹ ARTEAGA Nava, Elisur. “Tratado de Derecho Constitucional.” Vol 1. Biblioteca de Derecho Constitucional.. México. D.F, julio de 1999. p. 336

en el artículo 140 del reglamento, introducido cambios sustanciales en el proyecto. Estos pueden también ser impugnados; y será la autoridad judicial la que determine si hubo exceso. En caso de que se de una resolución que declara nulo o irregular el procedimiento seguido para emitir una ley determinada, o un acto de colaboración entre poderes, deberá ser para que se reponga en procedimiento viciado.

De todo lo anterior se desprende la importancia de entrar al estudio sobre la naturaleza jurídica de la ley y de los reglamentos.

IV. El acto jurídico parlamentario

a) Naturaleza jurídica del acto parlamentario

Algunos autores afirman que para poder ocuparse científicamente del acto parlamentario debe existir previamente el derecho parlamentario, como ciencia jurídica autónoma ocupada al estudio de la materia, puesto que, como se dijo antes, el acto administrativo se inserta en el derecho administrativo; el acto mercantil, en el Código de Comercio, etcétera. De este supuesto han partido los estudios de los actos parlamentarios.²²

El jurista italiano Carlo Espósito afirma que bajo la denominación de actos parlamentarios se designan en Italia publicaciones oficiales de las cámaras que dan cuenta de la actividad parlamentaria, a lo que añade que se tratan de meros instrumentos materiales jurídicamente ordenados con el objeto de dar publicidad material a los trabajos de las cámaras en su realidad histórica y fenoménica.²³

Con la idea expuesta, se advierte una confusión entre el acto parlamentario con la documentación que le sirve de base. Si nos atenemos a la doctrina tradicional mexicana, el acto jurídico, tiene como elementos para su existencia: la voluntad o consentimiento y el objeto, y entre los de validez, que no afectan su existencia. Capacidad de las partes, ausencia de vicios de la voluntad, que el motivo o fin que le da origen sea lícito y la forma. Esta última debe ser aquella que disponga la ley,

²² Cfr. FIGUEROA Laraudogoitia, Alberto y DE SILVA Ochoa, Juan Carlos. “*Parlamento y derecho*”. España, Eusko Legibiltzarra Parlamento Vasco, 1991. pp 457 y 458.

²³ Cfr. ESPOSITO, Carlos. “*Atti parlamentari*”. En: Enciclopedia del diritto. tomo IV. Italia: Guiuffrè, 1959, p 7, citado por FIGUEROA Laraudogoitia, Alberto y DE SILVA Ochoa, Juan Carlos, op. cit., p 462, en ibídem, p 462.

para que surta sus plenos efectos.²⁴ Es más, los actos jurídicos se pueden clasificar atendiendo a la parte que emite la declaración de la voluntad como unilateral o plurilateral.²⁵

El italiano *di Ciolo* denomina actos parlamentarios, en primer lugar, a los que nacen en el parlamento dirigidos a documentar la actividad de los órganos de las cámaras; y en segundo lugar, formalmente, a los actos y documentos que nacidos fuera del parlamento como consecuencia de la actividad de una autoridad extraña, se encuentran destinados a las cámaras; entre los cuales obran los mensajes del Presidente de la República, las sentencias de la Corte Constitucional y otros.²⁶

Dada la confusión que existe en la doctrina italiana, los autores de la obra española se detienen a observar el concepto de origen británico del *Act.*, hasta el momento de su aprobación definitiva, los textos jurídicos de que conoce el parlamento británico son denominados *Bills*, mismos que ya habiendo sido aprobados por las cámaras y sancionados por la corona constituyen *Act of Parliament*.²⁷

b) Definición

Atendiendo al punto de vista del Ministro Genaro Góngora Pimentel podemos empezar a dar elementos de definición: ***“los actos que realizan y agotan los procedimientos exigidos por la ley, para reformar o adicionar la Constitución Federal, son, desde luego actos jurídicos, ya que son acciones positivas o negativas, con voluntariedad y conciencia humana, a las que el ordenamiento jurídico les atribuye efectos jurídicos; más concretamente, los actos necesarios para reformar o adicionar la Constitución son actos jurídico-políticos que sirven para crear de manera unilateral situaciones jurídicas para los gobernados, normas constitucionales; por tanto, para reformar o adicionar la Constitución es necesario agotar esos actos jurídicos”***.

²⁴ BEJARANO Sánchez, Manuel. “*Obligaciones civiles*”. 3ª ed. México, Harla, 1984. pp 47 y 86

²⁵ Cfr. GALINDO Garfias, Ignacio. “*Derecho civil*”. 3ª ed. México, Porrúa, 1979. p 212.

²⁶ DI CIOLO, Vittorio. “*Le fonti del diritto parlamentare*”. 2ª. ed. Italia, Edit. Giuffrè. 1875. p. XLIII, FIGUEROA Laraudogoitia, Alberto y DE SILVA Ochoa, Juan Carlos, *op. Cit.*, p. 462.

²⁷ *Ibidem*, p. 463.

c) Requisitos

Enrique Armando Salazar Abaroa menciona tres: subjetivos (atendiendo a los órganos), objetivos (el presupuesto de hecho, el fin, la demostrada causa y los motivos);²⁸ y formales. Menciona otro requisito como fundamental, el de la competencia, para que tengan plena validez y jurisdiccionalidad.²⁹

V. Clases y tipos de actos parlamentarios

Salazar Abaroa habla de una clasificación tripartita de las atribuciones del Poder Legislativo normadas por el derecho parlamentario: actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión. Además se puede hablar de una cuarta clase, la de los actos cuasijurisdiccionales o jurisdiccionales, como los contemplados en los artículos 101, 108, 109, 110 y 111 de la Constitución General de la República.³⁰

A las anteriores hay que añadir otra, que aun teniendo una de las características de una de las ya mencionadas, no encaja plenamente. Estos son los nombramientos o propuestas que realizan los plenos de las cámaras sobre aquellas personas que van a formar parte de otros órganos. Se les pueden denominar como actos complejos por la intervención de distintos órganos, o por la forma de integración de los mismos.

De la clasificación anterior, están los actos legislativos y los actos de control parlamentario. Existen además tipos específicos de actos parlamentarios que por su importancia y trascendencia deben figurar en el análisis, como son, entre muchos otros:

²⁸ Cfr. *ibidem*, p. 469. Es clásico que en torno a las exposiciones de motivos de las leyes, aunque en ocasiones se argumenta, y no sin razón que les asista, al menos parcialmente, que estas exposiciones, cuando acompañan a los proyectos de ley que remite el gobierno a las cámaras, quedan fuera del terreno estrictamente parlamentario, por ser producto del Ejecutivo y no del Legislativo; pero no en todo caso, aun sin llevar el nombre de exposición de motivos, es evidente que los textos que anteceden a los articulados de las leyes y aprobadas por el parlamento constituyen un ejemplo de motivación del acto.

²⁹ *Ibidem*, p. 468

³⁰ SALAZAR Abaroa, Enrique Armando, *Op. Cit.* nota. 2 p. 85

a) El dictamen

El *dictamen* no puede ser entendido, por lo que vemos, en términos parlamentarios simplemente como una opinión. Debe tener algunos aspectos adicionales que tengan un carácter vinculante. Tampoco debe ser entendido únicamente como un acto aislado **sino formando parte de un conjunto de hechos adicionales o de actos adicionales que forman todo un procedimiento, que es el procedimiento legislativo. Forma parte, por lo tanto, del conjunto de instituciones básicas que conforman la labor legislativa de los parlamentos.**

Desde luego que el *dictamen* implica una parte del procedimiento legislativo; y el procedimiento legislativo de acuerdo con la teoría sistémica implica un producto que es el resultado de una inversión o de un insumo. No puede haber *dictamen* si antes no hay algo sobre lo que se tenga que dictaminar; y por lo tanto, este proceso o procedimiento se inscribe dentro de las acciones que le corresponden a órganos especializados para la creación de leyes.

b) El voto

El acto de votar es, en último análisis, un acto personalísimo, emanado de una decisión que se toma íntimamente, aun cuando para hacerlo se hayan escuchado opiniones y argumentos previos y tendrá, por tanto, que decidir conforme a la última instancia y máxima autoridad, que es su propia conciencia. Ésa es, en síntesis, la exigencia del principio de la representa que se atempera por supuesto por la obligación de congruencia con lo ofrecido en campaña y con el hecho de que los votantes lo hacen por doctrina o propuesta partidista concreta. Pero por encima de esas consideraciones, en el momento de emitir el voto, en el **acto supremo de contribuir a formar parte de la voluntad popular,** el representante debe hacerlo en conciencia y anteponiendo a los demás intereses, el interés superior del bien colectivo, del bien de la nación, que es la entidad a la que representa.

c) El acuerdo parlamentario

En términos jurídicos, todo acuerdo es una resolución respecto de un asunto o negocio que, aprobado por mayoría o unanimidad, supone la determinación plenaria de un órgano colegiado de carácter deliberativo. Este es el sentido formal y material que los acuerdos parlamentarios asumen, a fin de establecer decisiones ejecutivas, inmediatas y obligatorias para quienes integran la Asamblea, con el objeto de unificar criterios en ausencia de normatividad expresa, ambigüedad o evidente desactualización de los preceptos reglamentarios.

En este sentido, los acuerdos responden al principio más general de la teoría de la representación, que supone la participación de todos los miembros en la toma de las decisiones que inciden en el desarrollo de las deliberaciones propias de la Asamblea. Por ello, el significado de la propia expresión *parlamentario* con que se adjetiva al vocablo *acuerdo*, remite al origen, fuente y aplicación de este instrumento jurídico, en función de los ámbitos formales de validez espacial, temporal, material y personal con que se le dota. El acuerdo parlamentario complementa las disposiciones de los ordenamientos internos de los cuerpos legislativos, para hacer eficaz el procedimiento de decisión parlamentaria, por la adopción de elementos sustantivos y adjetivos a efecto de preservar, por un lado, las facultades y funciones del órgano legislativo y, por otro, otorgar seguridad jurídica a los sujetos considerados en los supuestos de competencia de dicho órgano.³¹

VI. El acto legislativo defectuoso

La actividad legislativa, aunque es una parte del quehacer gubernativo, tiene rasgos y características propias que la hacen distinta de la actividad ejecutiva y judicial. La ley, producto de la actuación de los legislativos federal y local, es general y abstracta; sus pretensiones poco tienen que ver con lo particular y concreto. Aspira a lo permanente, a regular un indeterminado número de situaciones. Por lo tan-

³¹ Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados. H. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., 18 de noviembre de 1997. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Dip. Fidel Herrera Beltrán, Presidente, Dip. César Jáuregui Robles, Secretario, Dip. Francisco Luna Kan, Secretario, Dip. Jorge Cañedo Vargas, Secretario.

to, los vicios que pudieran darse en el proceso de su elaboración y publicación, gozan, mientras no sean rectificadas, de las mismas características: generalidad, abstracción y permanencia indefinida.

Una ley existe para dar seguridad jurídica. Mediante su generalidad y permanencia evita la incertidumbre y la injusticia. Esto se logra cuando la ley es aprobada libremente, y el documento que al final se publica, coincide con la voluntad del legislador. No se alcanza por completo el objetivo cuando esa voluntad, debidamente adoptada, por verdaderos vicios del consentimiento no puede alcanzar su plena vigencia. Así mismo, el principio de seguridad jurídica sufre menoscabo cuando la corrección del vicio no la hace la autoridad competente o sease por diversos procedimientos de los establecidos por la ley o la técnica jurídica.

Racionalmente, el ser humano supone que puede equivocarse, ser engañado u objeto de violencia. En derecho privado, el sistema mexicano, como legado de su tradición jurídica-romana y en lo que concierne a relaciones entre particulares, cuenta con una elaborada y complicada doctrina relativa al acto defectuoso. Lo mismo sucede en materia penal, pero es raro, sobre todo en materia constitucional, que el legislador admita de manera expresa tal posibilidad y establezca los mecanismos de corrección y, en su caso, de anulación correspondientes.

En el procedimiento de discusión y aprobación de una ley o decreto, el Congreso de la Unión o las Legislaturas pueden incurrir en tres tipos de irregularidades:

a) Cuando la elaboración y aprobación de la ley o decreto no se realiza de conformidad con las normas que regulan su producción; al respecto, Merkl afirma: “pueden ser designados como defectuosos aquellos actos que, en términos generales, advienen con deficiencias jurídicas, esto es, que no se hayan de acuerdo con los preceptos jurídicos a cuyo tenor debieron haberse producido, o que no corresponden por completo a su regla jurídica de producción, caso de que nos decidamos a expresar en esta forma el conjunto de preceptos jurídicos que condicionan un acto.

b) Cuando una ley o decreto, no obstante haber sido elaborado o aprobado siguiendo todas las formalidades que marca la ley, es en sí fundado o contrario a algún texto constitucional.

c) Cuando una ley o decreto ha sido elaborado y aprobado formalmente en términos correctos, pero la voluntad de los integrantes del cuerpo legislativo fue objeto de algún vicio del consentimiento, como error, dolo o violencia.

En los dos primeros casos, aunque distintos entre sí, no hay duda que los actos pueden ser impugnados mediante la vía del juicio de amparo; pero respecto del último, los principios por aplicar pudieran ser diferentes y, desde luego, también las consecuencias y los procedimientos para que cesen.

En derecho administrativo existe alguna bibliografía respecto del acto ejecutivo defectuoso;³² pero los lineamientos dados y las conclusiones obtenidas pudieran no ser aplicables a los actos legislativos. Existe una abundante producción doctrinal y múltiples resoluciones judiciales respecto de la naturaleza jurídica del error, del dolo, de la violencia y del acto viciado. No es necesario repetir en estas notas las múltiples definiciones que existen al respecto, ni intentar enmendarlas o corregirlas. En general son aplicables a la actuación legislativa. La doctrina nacional sobre el acto público defectuoso es escasa,³³ mucho más que respecto al acto legislativo.

La actividad legislativa es una de las tres manifestaciones en que se da el acto de autoridad, y su naturaleza es diversa de la administrativa y judicial; ve y atiende a diversos intereses, por lo tanto, considerar su validez o nulidad tiene que hacerse de manera distinta.

Pérez Tremps trata ampliamente los actos parlamentarios impugnables a través del recurso de amparo, el problema de la impugnación de las leyes, la cuestión de *los interna corporis acta*, los actos de administración y de personal y los actos relativos a la iniciativa legislativa popular.³⁴

³² KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho". México, Editora Nacional, 1965. pp 370 ss.; BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo, t. II. La Ley". Buenos Aires, 1964. pp. 47 ss.

³³ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa. México, 1958. p. 152; ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". México, Porrúa, 1979. pp. 334 ss.; FAYA Biseca, Jacinto. "Administración Pública Federal". México, Porrúa, 1983. p. 38; SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". México, Porrúa, 1982. p. 268.

³⁴ PÉREZ Tremps, Pablo. "El recurso de amparo". Editorial Tirant Lo Blanch. Capítulo III. Los actos impugnables a través del recurso de amparo.

VII. Conclusiones

Aún cuando el desarrollo jurisprudencial en la materia que nos ocupa ha ido lentamente, pero en aumento en México, cabe mencionar que la acción de inconstitucionalidad, como medio de control constitucional, está experimentando actualmente giros exponenciales con interesantes desarrollos jurisprudenciales, en especial sobre los vicios en el procedimiento legislativo.

No obstante lo anterior, aún existen vacíos teóricos en esta área del derecho, y en especial, sobre el estudio de los actos parlamentarios, por lo que la necesidad de un mayor desarrollo doctrinal sobre los actos parlamentarios prevalece y prevalecerá, no sólo en la imprecisión doctrinal e incluso técnica que existe respecto de estos actos jurídicos, sino también en la descripción de los mismos desde la dogmática jurídica. De aquí la importancia y necesidad de perfeccionar las figuras parlamentarias mediante la continuidad en el desarrollo de su estudio disciplinario, didáctico y académico. Es por ello que invocamos la razón colectiva de estos sectores, para que en un esfuerzo común insertemos la convocatoria abierta y permanente que genere sendos estudios en la materia.

VIII. Bibliografía

ARTEAGA Nava, Elisur. *“Tratado de Derecho Constitucional. Vol 1.”* México. D.F, Biblioteca de Derecho Constitucional, Julio de 1999.

BÁTIZ Vázquez, Bernardo. *“Teoría del Derecho Parlamentario”* [S.I], Ed. Oxford, 1999.

BEJARANO Sánchez, Manuel. *“Obligaciones Civiles”*. México, Jarla, 1984.

BERLÍN Valenzuela, Francisco. *“Derecho parlamentario”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

BIELSA, Rafael. *“Derecho Administrativo, t. II, La Ley”*. Buenos Aires, 1964.

CHÁVEZ Hernández, Efrén. (Coordinador). *“Introducción al Derecho Parlamentario Estatal”*. Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [S.I][s.n] GAYTÁN

Luján, Sergio. “*Análisis del Congreso del Estado de Chihuahua*”. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Senado de la República, 5 de diciembre de 2009.

DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. “*Diccionario de derecho*” 18a ed. Actualizada. México. Porrúa, [1992] (reimpr. 2003). / por Juan Pablo de Pina García. C 340.03. 1992.

FIGUEROA Laraudogoitia, Alberto y DE SILVA Ochoa, Juan Carlos. “*Parlamento y derecho*”. España, Eusko Legibiltzarra Parlamento Vasco, 1991.

FIGUERUELO Burrieza, Ángela. “*El Control de la Constitucionalidad de los Actos Parlamentarios*”. España, Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, 1992.

FRAGA Gabino. “*Derecho Administrativo*”. México, Porrúa, 1989.

GALINDO Garfias, Ignacio. “*Derecho civil*”. 3ª ed. México, Porrúa, 1979.

KELSEN, Hans. “*Teoría General del Derecho*”. México, Editora Nacional, 1965.

PALLARES, Eduardo. “*Diccionario de derecho procesal civil*”. 16a. ed. México, Porrúa.

PEDROZA De La Llave, Susana Thalía. “*El Congreso de la Unión, Integración y regulación*”. México, UNAM, 1997.

ROSSELL, Mauricio. “*Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional*”. México, LVII Legislatura y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. “*Estudio sobre el derecho político parlamentario. Precedentes del derecho político parlamentario mexicano*”. I Jornadas de derecho parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, serie 4, 1985.

ACUERDO Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados. H. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., 18 de noviembre de 1997. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Dip. Fidel Herrera Beltrán, Presidente, Dip. César Jáuregui Robles, Secretario, Dip. Francisco Luna Kan, Secretario, Dip. Jorge Cañedo Vargas, Secretario.